

UNIVERSITÉ DE NANCY. — FACULTÉ DE DROIT

L'EXTRADITION
ET
LES DÉLITS POLITIQUES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mardi 27 juin 1911, à 2 heures

PAR

Maxime LAIRÉ

Président : M. CHRÉTIEN, professeur.
Suffragants { MM. BOURCART, professeur.
SIMONNET, chargé de cours.

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, Rue Soufflot, PARIS-5^e

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1911

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE NANCY. — FACULTÉ DE DROIT

L'EXTRADITION
ET
LES DÉLITS POLITIQUES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

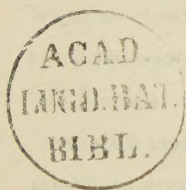
Le mardi 27 juin 1911, à 2 heures

PAR

Maxime LAIRÉ

Président : M. CHRÉTIEN, professeur.

Suffragants { *MM. BOURCART, professeur.*
SIMONNET, chargé de cours.



LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIRIEY

22, Rue Soufflot, PARIS-5^e

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1911

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. BINET, I. ☉.

Doyen honoraire : M. BLONDEL, *, I. ☉.

Doyen honoraire et professeur honoraire : M. LEDERLIN, *, I. ☉.

Professeur honoraire, M. MAY, I. ☉.

MM. BLONDEL, *, I. ☉, Professeur de *Code civil*.

BINET, I. ☉, Professeur de *Code civil* et chargé du *Cours d'enregistrement*, Doyen.

GARNIER, I. ☉, Professeur d'*Économie politique* et chargé du *Cours de Législation financière*.

BEAUCHET, I. ☉, Professeur de *Procédure civile*, chargé du *Cours de Procédure civile* (Voies d'exécution), et chargé du *Cours de Législation et Économie coloniales*.

BOURCART, *, I. ☉, Professeur de *Droit commercial* et chargé d'un *Cours de Droit commercial* (Licence).

GAVET, I. ☉, Professeur d'*Histoire du Droit*, chargé du *Cours d'Histoire du Droit privé* et du *Cours d'histoire du droit et des institutions juridiques de l'Est*.

CHRÉTIEN, I. ☉, Professeur de *Droit international public* et privé, et chargé du *Cours de Droit international public* (Doctorat).

CARRÉ DE MALBERG, I. ☉, Professeur de *Droit public et constitutionnel*, et chargé des *Cours de Droit public* (Licence) et de *Droit public et Droit constitutionnel comparé* (Doctorat).

GÉNY, I. ☉ Professeur de *Code civil* et chargé du *Cours de Droit civil approfondi* (Doctorat).

MICHON, I. ☉, Professeur de *Droit romain*, chargé du *Cours d'Histoire du Droit public* et du *Cours de Pandectes*.

BROCARD, A. ☉, Professeur-adjoint et chargé d'un *Cours d'Économie politique* (Licence), d'un *Cours d'Économie politique* (Doctorat) et du *Cours d'Histoire des Doctrines économiques*.

ROLLAND, Professeur de *Droit administratif* (Licence), chargé d'un *Cours de Droit administratif* (Doctorat) et d'un *Cours d'Éléments de Droit public et administratif* (Capacité).

SENN, Professeur de *Droit romain* et chargé d'un *Cours de Législation industrielle* (Licence).

NAST, Agrégé et chargé du *Cours de Droit criminel* et du *Cours de Droit naturel*.

SIMONNET A. ☉ Docteur en Droit, chargé d'un *Cours d'Éléments de Droit civil* (Capacité).

RENARD, A. ☉, Docteur en Droit, chargé d'un *Cours d'Éléments de Droit civil* (Capacité).

MELIN, A. ☉, Docteur en Droit, chargé du *Cours de Science sociale*.

ROVEL, I. ☉, Docteur en Droit, Secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

L'EXTRADITION

ET LES

DÉLITS POLITIQUES

INTRODUCTION

Il nous a paru très intéressant d'entreprendre une étude de l'extradition et des délits politiques.

Sans doute l'on a déjà beaucoup écrit sur ce sujet : cela prouve quel vaste champ d'études offre cette matière au juriste qui veut trouver la solution des problèmes touchant cet ordre d'idées.

L'un de ces problèmes se présente à l'esprit lorsque l'on songe que la remise des criminels par un pays qui n'a pas été le théâtre du délit est considérée par la majorité comme un service rendu au pays requérant.

Cette notion se conçoit très facilement à une époque comme la nôtre où la facilité de plus en plus grande des communications a déterminé la formation de la société cosmopolite, d'une criminalité interna-

tionale et par suite l'utilité d'une répression internationale. Mais alors il n'a pas dû en être de même aux époques antérieures où les communications étaient peu développées et parfois impossibles et où chaque État constituait une société indépendante et sans grandes relations économiques avec ses voisins ?

Le croire serait une erreur : on extradait autrefois non pas il est vrai, tous les fugitifs, mais les délinquants politiques.

Avant le mouvement libéral de la fin du XVIII^e siècle, alors que les États affectent presque tous la forme monarchique, alors que le souverain se confond avec le prince, le délit politique sera presque toujours un crime de lèse-majesté et une offense personnelle au chef du pouvoir, et par suite, tandis que les États n'ont aucun intérêt à se livrer réciproquement les criminels de droit commun, il sera d'usage au contraire d'extrader les délinquants politiques. Ce sera un acte de bon voisinage entre princes, pour ainsi dire, de la politesse diplomatique.

On conçoit que la situation soit complètement changée dès qu'apparaissent le courant d'idées libérales de l'époque encyclopédique, la doctrine révolutionnaire, et finalement le libéralisme du XIX^e siècle.

Alors qu'à cette époque il existe déjà une solidarité internationale pour justifier de la nécessité de l'extradition des criminels de droit commun, on comprend fort bien qu'on songe à établir un droit de refuge

en faveur des criminels politiques puisque n'existent plus le pouvoir personnel et ce qu'il est de mode d'appeler la tyrannie.

Pendant la première moitié du *xix^e* siècle, la situation sera contraire à celle qui existait, au point de vue de l'extradition, sous l'ancien régime. D'une part, on songe sérieusement à organiser l'extradition pour les criminels de droit commun ; d'autre part, on refusera en principe l'extradition du délinquant politique.

Cet établissement d'une sorte de droit d'asile peut donc être considéré comme un épisode du mouvement général de libéralisme qui caractérise le commencement du *xix^e* siècle. Ce principe se présentera donc avec les caractères de l'époque, sous une apparence philosophique, doctrinaire et forcément un peu vague.

Ce principe s'affermir de plus en plus dans les relations internationales jusqu'à la deuxième moitié du *xix^e* siècle. On devait nécessairement être appelé à le restreindre dans la suite, non point par esprit de réaction, mais parce que les délits politiques se présentent parfois sous des formes complexes, sous des formes où les éléments politiques sont intimement mêlés avec des éléments de droit commun. Et l'on sentait que dans l'application, il était indispensable de préciser.

C'est aussi ce que nous allons essayer de faire.

Cette étude ne laisse pas que d'être délicate. Actuellement le principe en vigueur est qu'on n'extrade pas les délinquants politiques. Nous allons donc rechercher si ce principe est légitime et si l'on peut encore s'en tenir aux idées humanitaires qu'on alléguait autrefois en sa faveur, ou si, au contraire, nous ne devons pas lui donner une autre base.

Il nous faut également montrer la nature du délit politique.

Dira-t-on qu'il y a infraction politique, lorsqu'il y a intention politique, ou bien objet politique ?

Et si l'on admet, par exemple, que le délit politique est le délit contre la forme du gouvernement, que décider pour les délits militaires ? que dire de l'espionnage et du port d'armes contre la patrie ?

D'autre part, il est bien rare que dans la pratique, le délinquant n'emploie pour arriver à ses fins des moyens qui constituent des crimes de droit commun : Ne pourrait-on accorder l'extradition en envisageant la prédominance de l'élément de droit commun sur l'élément politique ?

On fait remarquer qu'il y a des sectes de délinquants qui prétendent être assimilés aux réfugiés politiques, mais dont les desseins vagues et flottants, ainsi que les violences répétées semblent tendre à la destruction de tout ordre social : nous voulons parler des anarchistes. Il nous faudra trancher à leur égard la question de savoir s'il convient ou non de

leur accorder le bénéfice de la non-extradition, et si cette faveur doit s'étendre aux auteurs de délits de presse.

Certains publicistes prétendent, en ce qui concerne l'insurrection coloniale, que le *droit de civilisation* exige l'extradition dans tous les cas : Nous verrons si cette théorie est justifiée.

Si nous admettons que le délinquant politique a un droit d'asile, nous devons exposer les voies et moyens qu'il peut avoir pour en garantir l'observation, et qu'on lui dénie généralement.

Tels sont les problèmes que nous aurons à étudier. Bien qu'ils paraissent se présenter plus particulièrement sous un aspect théorique, nous estimons qu'il importe de se placer aussi au point de vue pratique et d'indiquer au lecteur les règles qui se dégagent à ce sujet des traités diplomatiques, des usages et des lois intérieures des différents pays, ainsi que l'état de la jurisprudence actuelle. Cet examen nous amènera à montrer dans un court historique ce que l'extradition du délinquant politique était dans le passé.

Ainsi présentée, notre étude serait cependant incomplète. Pour bien juger du point de savoir quel sort on doit réserver aux délinquants politiques et assimilés, au sujet de l'extradition, il faut évidemment montrer au lecteur le fondement de ce droit, et il nous faut le faire avant tout autre chose.

Ces considérations nous amènent à diviser notre étude de la façon suivante :

Tout d'abord, nous étudierons la nature et le fondement juridique du droit d'extradition, ainsi que ses sources en droit positif.

Après avoir constaté que l'extradition doit s'appliquer à tous les délinquants, et qu'il est posé cependant en principe que les États ne se livrent pas les coupables de crimes politiques, nous rechercherons si ce principe existait autrefois. Nous remarquerons une opposition, à cet égard, entre l'époque actuelle et celle antérieure à 1830. Nous expliquerons la raison d'être de cette opposition.

Puis nous aborderons la question de savoir pour quels motifs l'extradition est refusée lorsqu'il s'agit d'un délit politique et après avoir montré que le principal obstacle est le principe de non-intervention nous étudierons la question de savoir si l'extradition, en retour, ne doit pas être admise dans les rapports d'États entre lesquels paraît inapplicable le principe de non-intervention.

Nous tenterons une définition du délit politique, en nous attachant uniquement à l'objet de ce délit.

Mais dans la pratique, l'infraction se présentant rarement sous la forme d'un acte politique simple, offre souvent le caractère complexe ou se rattache par les liens de la connexité à un autre délit. Que décider au point de vue de l'extradition ? Nous étu-

dierons les diverses théories émises, et nous exposerons notre système dans lequel nous maintiendrons le principe de l'asile, mais sous certaines conditions.

Et puisque l'asile politique est un principe, nous exposerons les voies et moyens destinés à en garantir l'observation.

Dans un appendice, nous aborderons les délicates questions de savoir si l'asile doit être maintenu en faveur des délinquants sociaux, des insurgés dans les colonies, des auteurs de délits de presse, et enfin des délinquants militaires et des traîtres.

CHAPITRE PREMIER

Nature et fondement de l'extradition

I

QU'EST-CE QUE L'EXTRADITION ?

L'extradition est la remise par un État d'un individu inculpé ou reconnu coupable d'une infraction commise hors de son territoire, à un autre État compétent pour le juger et le punir.

Telle est la définition de l'extradition donnée par MM. Brocher (1), Billot (2), Bomboy et Gilbrin (3), Beauchet (4), Lammasch (5).

Le mot extradition a encore un autre sens en dehors de celui qui se réfère uniquement à l'acte même de remise accomplie par le pays requis, il désigne encore dans le droit international moderne le con-

1. *Rev. dr. int.*, p. 169, an. 1875.

2. *Traité de l'extradition*, 1874, p. 1.

3. *Traité pratique de l'ext.*, 1886, p. 3.

4. *Traité de l'extradition*, 1899, n° 1.

5. *Rev. de dr. int.*, 1888, p. 39.

trat lui-même, par lequel l'État requis s'oblige à livrer le fugitif (1).

L'extradition se distingue de l'expulsion.

L'extradition, puisqu'il y a livraison à un État par un autre comporte des rapports internationaux : le concours de la volonté de ces deux États pour arriver à l'acte précité ; au contraire, un gouvernement qui expulse ne met aucun autre État en cause.

L'étranger, dans le cas d'expulsion, conserve sa liberté, la liberté d'aller où bon lui semble. Au contraire, dans le cas d'extradition, sa liberté lui est ravie, puisqu'il est remis aux mains des agents de l'État requérant. L'extradition a donc une portée bien plus haute que l'expulsion.

Le droit d'expulsion relève de l'ordre politique ; le droit d'extradition relève plutôt de l'ordre judiciaire. Ces deux droits n'ont pas la même nature. Cependant ils ont ceci de commun qu'ils sont tous deux des actes de souveraineté, et s'appliquent, la plupart du temps, à des étrangers.

II

L'EXTRADITION EST-ELLE LÉGITIME ?

Cette question nous amène à examiner deux cas : le pays requérant a-t-il le droit de la réclamer, et le pays requis a-t-il le droit de l'accorder ?

1. Billot, p. 2.

I. — *Droit du pays requérant de réclamer l'extradition.* — Pour Grotius (1) et H. Kluit (2) la légitimité du droit de demander l'extradition se déduirait de cette considération que le fugitif par cela seul qu'il a commis un crime a contracté envers la société qu'il a offensée l'obligation de comparaître en justice. Or, en fuyant, il manque à cette obligation. Le pays où il a porté le trouble a donc le droit d'en réclamer l'exécution.

Sans doute ce système pourrait se soutenir si l'on se plaçait dans le domaine de la morale ; mais sur le terrain juridique, il nous paraît très contestable.

L'obligation dont il est question n'existe pas, autrement les législations positives l'auraient sanctionnée en établissant une peine contre sa violation. Or jamais l'évasion simple des accusés ou même des condamnés n'a fait l'objet d'une incrimination pénale.

Même en admettant l'existence de cette obligation, nous dit Grivaz (3), elle ne pourrait être mise à la charge que des condamnés seuls puisque les accusés sont de droit présumés innocents et que l'origine de l'obligation se place dans le fait même de l'infraction commise.

A notre avis, le droit du pays requérant de récla-

1. *De Jure belli et pacis*, lib. 2, cap. 21.

2. *De deditione profugorum*, p. 2.

3. *L'extrad. et les délits politiques*, 1894, p. 20.

mer l'extradition se conçoit fort bien si l'on songe qu'un État dont la loi pénale a été violée a le devoir et partant, le droit de poursuivre la répression du crime commis en jugeant et en punissant le coupable. Seulement comme la fuite du délinquant lui fait perdre le moyen de le saisir, puisque ses agents ne peuvent, sauf autorisation, franchir les frontières, l'extradition permet à l'État lésé l'exercice du droit de punir. Ce n'est évidemment pas parce que le délinquant serait hors du pays requérant qu'il aurait acquis le droit à l'impunité.

II. — *Droit du pays requis d'accorder l'extradition.*

— Si l'extradition, considérée par rapport au pays requérant ne présente pas de difficulté, il n'en est pas de même quand on la considère vis-à-vis du pays requis. Quel peut bien être le fondement juridique du droit d'arrêter le fugitif et de le livrer puisqu'il n'a pas violé les lois du pays de refuge ?

Constatons, tout d'abord, qu'aucun pays n'est forcé de donner asile à un fugitif. Si chaque État, en vertu de sa souveraineté, est libre d'accorder la faculté à un fugitif de séjourner sur son territoire, il peut toujours la lui refuser. La jurisprudence est d'ailleurs en ce sens (1).

Mais en prouvant qu'aucun État n'est forcé d'accorder asile, et qu'il peut toujours expulser, nous ne

1. Cass., 13 av. 1876. Roth. S. 76.1.287.

justifions pas le droit de livrer l'inculpé à la nation qui le réclame.

Pour les uns (1) ce droit serait créé par les traités. Sans doute, les puissances concluent des traités d'extradition, mais la légitimité de l'extradition ne dépend nullement de la préexistence d'une convention diplomatique. Ces conventions ont pour effet de rendre obligatoire l'extradition dans les conditions déterminées, de les définir et de les rendre claires et précises, mais non de donner au gouvernement le droit de livrer. Et cela est si vrai que des États pratiquent l'extradition en dehors de tout traité, et que même, en présence de stipulation, on peut étendre l'extradition à des cas non prévus par les traités.

Nous ne faisons d'ailleurs que nous ranger ici à l'opinion de l'Institut de droit international, qui a décidé : « Toutefois ce ne sont pas les traités seuls qui font de l'extradition un acte conforme au droit, et elle peut s'opérer même en l'absence de tout lien contractuel. » (2)

Les tribunaux ont jugé que le droit d'extradition est un droit que le gouvernement puise dans sa propre souveraineté et non dans les traités qu'il a pu conclure avec la puissance à laquelle appartient le réfugié (Cass., 2 août 1883, du Breuil de Rays, S.

1. Voir Heffler, *Dr. int.*, § 68, p. 129 ; Martens, *Droit des Gens*, § 101 ; Klüber, *Dr. des gens*, § 53.

2. 3^e règle d'Oxford. *Ann. de l'Institut.*, 1882, p. 74.

85.1.509, D. 84.1.139 ; Cour d'assises de la Seine, 15 décembre 1836, S. 47.2.304, D. 47.4.249).

De même, il a été jugé que le gouvernement était libre de faire usage du droit d'extradition et de livrer un étranger pour un crime ou un délit non prévu par le traité (Cass., 30 juin 1827, S. 27.1.438, Dalloz, 27.1.288 ; Cass., 4 mai 1865, S. 66.1.35, D. 65.1.248 ; 6 juin 1867, S. 68.1.138, D. 67.1.463 ; 4 juillet 1867, Renesson-Charpentier, S. 67.1.409, D. 67.1.281 ; 25 juillet 1867, Faure de Montginot, D. 67.1.287 ; 13 avril 1876, Roth, S. 76.1.287, D. 76.1.512 ; Trib. sup. Emp. allem., 10 décembre 1898, Clunet, 98, p. 941 ; Cass., 26 avril 1900, D. 1900.1.366).

Citons une autre explication (1) :

L'État requis n'a aucun droit sur le fugitif à raison d'infractions commises à l'étranger ; mais lorsque l'État requérant poursuit le délinquant, ses agents s'arrêtent à la frontière, car l'entrée d'une force étrangère sur le territoire pourrait avoir des inconvénients. Aussi l'État requis met ses agents à la disposition de l'État requérant et réciproquement.

Ce système est ingénieux, et pourtant, il repose sur une véritable subtilité, car l'État requérant n'a aucun droit de poursuite au delà de son territoire, et il n'est pas prouvé qu'il y ait concession de ce droit par l'État requis.

1. Voir Frigolet, journal *Le Droit*, 21 et 25 avril et 4 et 5 mai 1857.

De plus, les agents du pays de refuge n'obéissent pas aux ordres émanés d'une autre souveraineté ; ils obéissent à l'initiative du pouvoir local ; « l'arrestation est prescrite non en vertu des mandements de justice du pays requérant mais d'un acte de juridiction personnel au souverain du pays requis (1). »

Nous avons déjà parlé tout à l'heure de la théorie de certains publicistes fondant le droit d'extradition sur l'obligation contractée par le coupable de payer sa dette à la société offensée. Nous avons vu que cette obligation ne pourrait créer le droit de l'État requérant. Nous disons, *a fortiori*, qu'elle ne peut expliquer le droit d'action de l'État requis, puisque l'obligation dont on parle n'établit de rapport qu'entre le fugitif et l'État requérant.

Ne peut-on voir dans l'intérêt de l'État requis à accueillir la demande la justification de l'extradition ? Cet intérêt est double. Prêtant son concours à l'État requérant, le pays de refuge s'assure par une juste réciprocité la remise des malfaiteurs qui se seraient, par la suite, soustraits à sa justice. D'un autre côté il prévient le trouble qui pourrait résulter de l'impunité du coupable. L'extradition, ne lésant aucun

1. Voir Weis, *Etude sur les conditions de l'extradition*, Paris, 1880, p. 12 ; Grivaz, *L'extradition et les délits politiques*, p. 23 ; Billot, p. 21, *Traité de l'extradition*.

droit du fugitif, et en raison de l'intérêt du pays de refuge, devons-nous déclarer la mesure légitime ?

Ce serait oublier que l'intérêt seul ne peut donner naissance à un droit ; car il ne justifie point un acte de juridiction qui, non seulement va priver de la protection de ses lois celui qui avait été admis à leur obéir, mais ne les avait pas violées.

A notre avis, le véritable fondement juridique de l'acte de l'État requis, c'est le droit de punir. Le pays de refuge est investi de ce droit à l'égard du délinquant. En effet l'action injuste, ou plutôt l'infraction (1) constitue une atteinte à la loi morale et non seulement à la loi positive de tel ou tel pays. Or les atteintes à la loi morale sont partout des crimes. La justice morale exige donc leur punition.

L'État est, par conséquent, compétent pour punir toute personne en quelque lieu qu'elle ait commis son crime, à la seule condition que le fait incriminé tombe sous le coup d'une sanction pénale.

Non seulement l'État de refuge a le droit de punir, mais il en a le devoir, car s'il était permis à un criminel étranger d'habiter paisiblement le pays d'élection et de jouir du produit de son crime, l'ordre

1. « L'infraction est une action ou une inaction accomplie en violation des lois qui ont pour objet le maintien de l'ordre social et de la tranquillité publique. » V. Garraud, *Précis de droit criminel*, 1901, p. 54.

juridique serait atteint jusque dans ses bases les plus profondes. Quel exemple pour la conscience publique que l'impunité de délinquants vis-à-vis desquels la justice s'avouerait impuissante.

Ainsi le pays de refuge est investi d'un droit de juridiction à l'égard du délinquant, et ce droit est conforme à l'idée de la solidarité universelle qui existe entre les peuples contre les criminels. Cette idée de solidarité universelle avait déjà été aperçue par Bodin (1) dès le xvi^e siècle.

L'action injuste, en même temps qu'elle blesse la loi morale, blesse l'intérêt social, et accorder un asile illimité serait un danger pour la sécurité publique, en présence surtout du développement actuel des moyens de communication.

Il s'ensuit donc que l'Etat de refuge pourrait punir lui-même le délinquant qui s'est réfugié chez lui. Cependant, il est préférable de laisser ce soin au pays requérant, c'est-à-dire d'extrader; car il faut autant que possible que les infractions soient punies là où elles ont été commises. Comme le dit M. Beauchet, « quand il s'agit d'un crime commis en dehors de son territoire, la meilleure manière pour l'Etat de refuge d'exercer l'action pénale contre le réfugié n'est pas, en général, de le poursuivre et de le punir lui-même, même s'il a pour cela l'intérêt et la compétence né-

1. Cité par Vattel, *Le droit des gens*, liv. 2, ch. 6, § 76.

cessaire, c'est plutôt de le livrer aux autorités judiciaires du lieu où le crime a été commis (1) ».

Et les raisons d'admettre ces principes sont décisives.

D'abord en ce qui concerne les facilités de poursuite, et d'instruction, c'est au lieu où l'infraction s'est produite que se trouvent d'ordinaire le corps du délit, les instruments du crime, c'est là que sont les complices, les témoins, les traces, les preuves matérielles. C'est au lieu où l'infraction s'est produite que le concours des témoins sera le plus utile à l'œuvre de la justice, car que de difficultés et d'ennuis s'il faut le faire venir d'un pays dans un autre dont la langue et les usages diffèrent.

Quant à la condamnation, comment pourrait-elle être tout à fait juste étant donné pour le délinquant la privation des conditions favorables pour préparer sa défense et établir son innocence.

Si maintenant l'on envisage le caractère préventif de toute poursuite, on se rend aisément compte de l'utilité qu'il y a à punir sur place. Les condamnations n'ont pas seulement pour but d'atteindre le coupable, mais aussi de montrer que l'Etat vigilant sait faire respecter le droit : le châtimement doit être exemplaire. Ce but sera atteint plus sûrement si le criminel est puni là où il a porté le trouble.

1. Beauchet, *Traité de l'extradition*, 1899, page 5. La plupart des auteurs sont de cet avis.

Nous venons d'admettre que tout État a le droit de saisir l'individu réfugié sur son territoire et de le livrer à ses juges naturels, que ce faisant, il accomplit un acte de juridiction et de souveraineté propres, demandons-nous maintenant si l'État de refuge est obligé d'accorder l'extradition sollicitée.

Dans le cas où le pays requis est lié par un traité, il est bien évident que le pays requérant peut en invoquer les clauses et qu'il existe une obligation parfaite d'extrader.

La question est plus délicate lorsque l'État de refuge n'est pas lié à l'État requérant par un traité, ou lorsque la demande ne rentre pas dans les cas déterminés par la convention. Bluntschli et Bonafos soutiennent que dans ces hypothèses, il y a quand même obligation stricte de livrer le malfaiteur à la puissance qui le poursuit ; « c'est, disent-ils, la conséquence naturelle de cette idée que l'extradition a un fondement juridique indépendant des traités (1). »

Nous pensons qu'il n'y a pas ici d'obligation absolue enchaînant la liberté d'action du pays requis : il peut toujours examiner la matière de l'infraction et rejeter la demande si l'incrimination lui paraît injuste. Mais il existe tout de même une obligation morale d'après laquelle tout Etat doit assurer le cours des lois répressives en livrant les criminels avérés.

1. V. Bluntschli, *Droit international codifié*, 395 ; Bonafos, *De l'extradition*, p. 32.

A la rigueur, le pays de refuge pourrait ne pas livrer à la condition de juger lui-même le délinquant.

En tous cas, si le gouvernement du pays requis refusait systématiquement d'accueillir, bien qu'elles soient conformes à la justice, les demandes d'extradition, il violerait les usages du droit international, et ce faisant, s'exposerait à des représailles quand il demanderait à son tour une extradition parfaitement justifiée. Si ces refus étaient nombreux, ils pourraient prendre les caractères d'un *casus belli*.

D'après ce qui précède, l'extradition peut donc se présenter comme l'exécution d'un traité général, ou bien comme le résultat d'un accord entre deux gouvernements à l'occasion d'un fait déterminé, en l'absence de tout traité.

Ce n'est pas à dire que les puissances n'aient pas intérêt à déterminer par avance les conditions d'extradition des fugitifs, soit par des conventions générales (1), soit par des lois intérieures.

1. Les conventions d'extradition n'ont pas le caractère de lois. La Cour de cassation leur avait cependant attribué autrefois ce caractère par plusieurs arrêts. Cass., 24 juin 1839, S. 39.1.577 ; 11 août 1841, S. 41.1.847 ; 5 septembre 1845, D. 45.1.405. Elle a décidé depuis que c'étaient des actes administratifs : Cass., 18 juillet 1851, S. 52.1.157, D. 51.1.2 8 ; 23 déc. 1852, S. 53.1.400, D. 53.5.215 ; 4 mai 1865, S. 66.1.35 ; 6 juin 1867, S. 68.1.138, D. 67.1.463 ; 4 et 25 juill. 1867, S. 67.1.409, D. 67.1.281 ; 2 août 1883, S. 85.1.509, D. 84.1.139 ; 11 janvier 1884, S. 85.1.510, D. 84.1.379 ; 27 janvier 1887, *Gaz. du Pal.* du

Certains pays possèdent une loi intérieure :

L'extradition est réglée, aux États-Unis par l'acte du 12 août 1848, complété par les actes législatifs des 22 juin 1860, 3 mars 1869 et 19 juin 1876 (1); en Angleterre, par l'acte du 9 août 1870 (2), complété par celui du 5 août 1873 (3); dans le grand-duché de Luxembourg, la loi du 13 mars 1870; en Belgique, la loi du 15 mars 1874 (4); en Hollande, la loi du 6 avril 1875 (5); au Canada, la loi du 28 avril 1877 (6); en République Argentine la loi du 25 août 1885 (7); au Pérou la loi du 17 octobre 1888; en Suisse, la loi du 22 janvier 1892 (8).

En France, un décret de l'Assemblée Constituante du 19 février 1791 avait ordonné qu'une loi fût préparée sur « l'extradition réciproque des prévenus de certains crimes entre la France et les autres nations d'Europe ». Mais cette décision est restée sans effet.

9 février 1887; 2 juillet 1898, Clunet, 1899, p. 129; 26 avril 1900, S. 1903.1.382, D. 1900.1.366; 27 février 1908 et 1^{er} août, Clunet, 1909, p. 743. Nous verrons plus loin les conséquences de cette idée à propos des réclamations formulées par le délinquant politique extradé.

1. *An. de lég. étr.*, VI, 744.

2. *An. de lég. étr.*, I, 41.

3. *An. de lég. étr.*, III, 75.

4. *An. de lég. étr.*, IV, 404.

5. *An. de lég. étr.*, V, 650.

6. *An. de lég. étr.*, VII, 818.

7. *An. de lég. étr.*, XV, 725.

8. *An. de lég. étr.*, XXII, 518 et 546.

Le 2 mai 1878, le gouvernement se décida à déposer sur le bureau du Sénat un projet de loi sur la matière de l'extradition (1). Il fut voté par le Sénat le 4 avril 1879, mais il ne fut déposé sur le bureau de la Chambre que le 2 avril 1892 (2).

Ce projet n'aboutit pas probablement parce qu'on fit remarquer, bien à tort, qu'une loi était inutile et dangereuse « en ce qu'elle nous créerait dans nos négociations un état d'infériorité vis-à-vis des autres puissances qui connaîtraient par avance les concessions que nous pouvons faire, et d'autre part, parce que le gouvernement doit avoir pleine liberté de faire varier les concessions en raison des garanties qui sont offertes (3) ».

A notre avis les avantages d'une loi intérieure sur l'extradition ne sauraient être discutés. La loi détermine les clauses que le pouvoir exécutif peut insérer dans les traités qu'il conclut ; elle précise en outre, les conditions relatives aux personnes et aux faits auxquels l'extradition est subordonnée ; on évite ainsi la contrariété dans les solutions qui, en l'absence de traités, tout au moins seraient susceptibles de varier selon les espèces et les circonstances, et d'exposer par suite le gouvernement à être accusé d'arbitraire.

1. Voir le *Journal officiel* du 2 mai 1878, p. 5255.

2. *Journal officiel*, annexes 1892, n° 2038, p. 614.

3. V. *Journal officiel*, 4 avril 1879.

En outre, les traités ne contiennent aucune clause sur le mode d'arrestation de l'inculpé, sur les conditions dans lesquelles il pourra obtenir la liberté provisoire, sur la façon dont il pourra faire valoir ses droits. Ce silence découle de cette idée très répandue, que les traités sont par rapport à l'extradé, *res alios inter acta*, et ne donnent pas à l'inculpé de droits dont il ait qualité pour invoquer la violation devant les tribunaux.

La loi remédie à cette situation (1).

Ce fut une circonstance particulière qui amena le gouvernement, en l'année 1900, à reprendre l'idée d'une loi d'extradition. Le 4 avril 1900, à Bruxelles, un jeune homme, nommé Sipido, tirait un coup de revolver sur le prince de Galles. Traduit pour ce fait devant la cour d'assises de Bruxelles, il fut, le 5 juillet, acquitté comme mineur de 16 ans ayant agi sans discernement. Mais dans ces circonstances, l'acquitté tombait sous le coup de l'article 72 du Code pénal belge et pouvait, aux termes de cette disposition, être remis à ses parents ou conduit dans une maison de correction pour y être détenu au maximum, jusqu'à sa majorité. La cour d'assises décida que Sipido serait interné dans une maison de correction jusqu'à l'expiration de sa vingtième année. Mais, trompant la surveillance dont il était l'objet, il s'échappa et se réfugia en France.

1. Voir notre chapitre VI.

Acquitté et mis seulement à la disposition du gouvernement belge, Sipido pouvait se croire en sûreté sur le territoire français. Il n'en fut rien cependant. Quelques semaines plus tard, les autorités belges demandèrent et obtinrent son extradition.

Cet événement provoqua, le 8 novembre 1900, une interpellation de M. Marcel Sembat à la Chambre des députés. Et malgré la réponse (1) du garde des sceaux, M. Monis, qui démontra la régularité de l'extradition, la Chambre se déclara scandalisée : elle blâma le ministre de la mesure qu'il avait prise.

Cette discussion montra qu'il était nécessaire de régler par une loi les garanties qui doivent être données aux fugitifs, et le 7 décembre 1900, le gouvernement présentait au Sénat un nouveau projet (2) intitulé « Loi sur l'extradition ».

Avec l'exposé des motifs, nous jugeons utile d'en donner ici le texte, car nous aurons, à maintes reprises, l'occasion de les invoquer.

1. Le garde des sceaux invoqua la convention conclue avec la Belgique en 1898 en vue de la remise réciproque des mineurs, acquittés comme ayant agi sans discernement, et évadés des colonies pénitentiaires.

2. *Journal officiel* du 9 décembre 1900. Annexe n° 395.

Exposé des motifs

Messieurs, en 1878 et en 1892, le Gouvernement a déposé des projets de loi relatifs à l'extradition, et qui n'ont pu aboutir.

Le Gouvernement estime cependant que les avantages d'une loi sur l'extradition ne sauraient être discutés.

D'une part, elle fixe pour le Gouvernement, ainsi lié par une loi intérieure, les règles qui lui sont imposées pour la conclusion des traités d'extradition et facilite les accords diplomatiques ; d'autre part, elle donne à ceux qui se réfugient sur le territoire des garanties dont ils peuvent à l'avance mesurer la portée.

Le Gouvernement s'inspirant de ces considérations et estimant que le projet primitif devait être remanié et amélioré dans un sens libéral plus large, a décidé qu'il convenait de vous soumettre à nouveau la question et de vous proposer un texte modifié sur plusieurs points importants.

D'abord, le projet pose le principe que les traités d'extradition ne pourront être conclus que dans les conditions prévues par la loi.

L'action gouvernementale se trouvera donc désormais parfaitement délimitée par la loi que vous aurez votée.

La remise des mineurs non condamnés, ou acquittés à raison de leur âge, ne pourra être faite qu'après que les intéressés auront saisi de leur demande la juridiction civile, laquelle statuera souverainement. Ce sont, en effet, des mesures qu'on ne saurait assimiler aux cas d'extradition,

et qui doivent se solutionner conformément aux règles relatives à la puissance paternelle.

Nous avons pensé que l'avis de la Chambre des mises en accusation, appelée à examiner les demandes d'extradition, devait être décisif.

Désormais, lorsque cet avis sera favorable à l'individu soumis à une demande d'extradition, il entraînera pour le gouvernement l'obligation de ne pas livrer cet individu.

La procédure a été modifiée lorsque l'individu qui est l'objet d'une demande d'extradition déclare formellement consentir à être livré ; ce consentement devra être reçu par la Chambre des mises en accusation.

Enfin, nous avons voulu que les conventions de toute nature relatives à l'extradition fussent portées à la connaissance de tous par une publicité égale à celle qui est donnée aux lois.

En conséquence nous vous proposons de voter le projet de loi suivant :

Le Président de la République française ;

Décète :

Le projet de loi dont la teneur suit sera présenté au Sénat par le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Projet de loi

TITRE I

Des conditions et effets de l'extradition

ARTICLE PREMIER. — Ne pourront à l'avenir avoir d'effet en France et dans les colonies françaises que les traités d'extradition conformes aux règles établies par la présente loi.

ART. 2. — Aucune remise ne pourra être faite à un gouvernement étranger de personnes non condamnées ni poursuivies pour les infractions prévues par la présente loi. La remise des mineurs non coupables ou déclarés tels, à leurs parents, ou à leurs tuteurs légaux, sera demandée aux tribunaux civils et ne pourra être accordée que par eux.

ART. 2. — Le gouvernement pourra, sous condition de réciprocité, dans les cas et suivant les formes prévues par la présente loi, livrer aux gouvernements étrangers sur leur demande, tout individu non Français poursuivi, mis en prévention ou accusation par une autorité compétente, ou condamné par les tribunaux de la puissance requérante pour avoir commis sur le territoire de cette puissance l'une des infractions ci-dessous indiquées, et qui serait trouvé sur le territoire de la République et de ses possessions coloniales. Le gouvernement pourra également donner suite aux demandes d'extradition motivées par des infractions commises sur le territoire d'une puissance tierce par un individu non Français mais pour les cas seulement où

la législation française autorise la poursuite en France des mêmes infractions commises par un étranger hors *du territoire* de la République.

ART. 4. — Les faits qui pourront donner lieu à extradition, qu'il s'agisse de la demander ou de l'accorder, sont les suivants : 1° Tous les faits punis de peines criminelles par les lois françaises ; 2° Les faits punis de peines correctionnelles par les lois françaises, lorsque le minimum de la peine est de deux ans et au-dessus. La peine applicable pour les inculpés, la peine appliquée pour les condamnés détermine les cas dans lesquels l'extradition peut être réclamée ou accordée. Sont comprises dans les dispositions qui précèdent, en matière de crimes, la tentative et la complicité ; de même, en matière de délits, lorsqu'elles sont punissables d'après les lois françaises. Ces dispositions comprennent aussi les infractions de droit commun commises par des militaires, marins ou assimilés.

ART. 5. — L'extradition ne sera pas accordée : 1° Lorsque les inculpés seront réfugiés sur le territoire de la puissance dont ils sont les nationaux ; 2° Lorsque les crimes ou délits auront un caractère politique ; 3° Lorsque les crimes ou délits à raison desquels elle est requise auront été commis en France ; 4° Lorsque, aux termes soit des lois françaises, soit des lois de la puissance requérante ou requise, la prescription de l'action se sera trouvée acquise antérieurement à la demande d'extradition, ou la prescription de la peine antérieurement à l'arrestation de l'individu réclamé.

Elle ne sera pas accordée : Lorsque les crimes ou délits à raison desquels elle est réclamée auront été commis en

France ; 2° Lorsque les crimes ou délits, quoique commis hors de France, y auront été poursuivis ou jugés définitivement.

ART. 6. — L'extradition ne sera demandée ou accordée qu'à la condition que l'individu extradé ne sera ni poursuivi ni puni pour une infraction autre que celle ayant motivé l'extradition à moins d'un consentement spécial donné dans les conditions de la loi par le gouvernement requis. Sera considéré, comme soumis sans réserve, à l'application des lois de la nation requérante, à raison d'un fait différent de l'infraction qui a motivé cette mesure, l'individu livré qui aura eu pendant un mois depuis son élargissement définitif, la faculté de quitter le territoire de cette nation.

ART. 7. — L'extradition obtenue par le gouvernement français est nulle si elle est intervenue contrairement aux dispositions de la présente loi. La nullité est prononcée par les tribunaux saisis de la prévention ou de l'accusation.

ART. 8. — Les mêmes tribunaux sont juges de la qualification donnée aux faits motivant la demande d'extradition.

ART. 9. — Dans les cas où l'extradition est annulée, le prévenu ou l'accusé, s'il n'est pas réclamé par le gouvernement requis, est mis en liberté et ne peut être repris que si dans les trente jours qui suivent cette liberté, il est arrêté sur le territoire français.

ART. 10. — Dans les cas où un étranger sera poursuivi ou aura été condamné en France et où son extradition sera demandée au gouvernement français à raison d'une infraction différente, la remise ne sera effectuée qu'après

que la poursuite sera terminée, ou en cas de condamnation, après que la peine aura été exécutée. Toutefois, cette disposition ne fera pas obstacle à ce que l'étranger puisse être renvoyé temporairement pour comparaître devant les tribunaux du pays requérant, sous la condition qu'il sera renvoyé dès que la justice étrangère aura statué. Sera régi par les dispositions du présent article le cas où l'étranger est soumis à la contrainte par corps par application des lois du 22 juillet 1867 et du 19 décembre 1871.

ART. 11. — Dans le cas où l'extradition d'un étranger ayant été obtenue par le gouvernement français, le gouvernement d'un pays tiers solliciterait à son tour du gouvernement français l'extradition du même individu, à raison d'un fait autre que celui jugé en France, ou non connexe à ce fait, le gouvernement ne déférera, s'il y a lieu, à cette requête, qu'après s'être assuré du consentement du pays par lequel l'extradition a été accordée. Toutefois cette réserve n'aura pas lieu d'être appliquée, lorsque l'individu extradé aura eu pendant le délai fixé par l'article 4 la faculté de quitter le territoire de la République.

TITRE II

De la procédure d'extradition

ART. 12. — Toute demande d'extradition sera adressée au gouvernement français par voie diplomatique et sera accompagnée, soit d'un jugement ou d'un arrêt de condamnation même par défaut ou contumace, notifié dans ces derniers cas suivant les formes qui seraient prescrites

par la législation du pays requérant, soit d'un acte de procédure criminelle décrétant formellement ou opérant de plein droit le renvoi de l'inculpé ou de l'accusé devant la juridiction répressive, soit d'un mandat d'arrêt ou de tout autre acte ayant la même force et décerné par l'autorité judiciaire, pourvu que ces derniers actes renferment l'indication précise du fait pour lequel ils sont délivrés et la date de ce fait.

Les pièces ci-dessus mentionnées devront être produites en original ou en expédition authentique. Le gouvernement requérant devra produire en même temps la copie des textes de loi applicables au fait incriminé.

ART. 13. — La demande d'extradition sera, après examen, transmise avec les pièces à l'appui, par le ministre des Affaires étrangères au ministre de la Justice, qui vérifiera la régularité de la requête et adressera, s'il y a lieu, les pièces au ministre de l'Intérieur, lequel prendra aussitôt les mesures nécessaires pour faire opérer l'arrestation.

ART. 14. — L'étranger sera transféré dans le plus bref délai et écroué à la maison d'arrêt du chef-lieu de la Cour d'appel, dans le ressort de laquelle il aura été arrêté.

ART. 15. — Les pièces produites à l'appui de la demande d'extradition seront en même temps adressées par l'autorité administrative au Procureur Général. Dans les vingt-quatre heures de leur réception, le titre en vertu duquel l'arrestation aura lieu, sera notifié à l'étranger.

ART. 16. — La Chambre des mises en accusation sera saisie sur-le-champ de ce procès-verbal et des documents étrangers. Il sera en cette chambre, et en audience publique, à moins que le détenu ne réclame le huis-clos, pro-

cédé à un nouvel interrogatoire dont le procès-verbal est également dressé. Le ministère public et l'étranger seront entendus ; celui-ci pourra se faire assister d'un conseil.

ART. 17. — Si lors de cette première comparution l'étranger déclare renoncer au bénéfice de la présente loi et consent formellement à être livré aux autorités du pays requérant, il lui sera donné acte par la Cour de cette déclaration.

Copie de cette décision sera transmise sans retard par les soins du Procureur Général au ministre de la Justice, et un décret autorisant l'extradition sera sur-le-champ proposé à la signature du Président de la République.

ART. 18. — Dans le cas contraire, la Chambre des mises en accusation donnera son avis motivé sur la demande d'extradition.

Le dossier devra être envoyé aux ministre de la Justice dans la huitaine, à dater de l'écrou à la maison d'arrêt ou de la réception des pièces au parquet, si cette réception est postérieure à l'écrou.

ART. 19. — Si l'avis motivé de la Chambre des mises en accusation repousse la demande d'extradition, cet avis est définitif et l'extradition ne peut être accordée.

ART. 20. — Le ministre de la Justice proposera, s'il y a lieu, à la signature du Président de la République, un décret autorisant l'extradition.

ART. 21. — Dans le cas où le gouvernement requérant demandera, pour une infraction antérieure à l'extradition, mais découverte postérieurement, l'autorisation de poursuivre l'individu déjà livré, l'avis de la Chambre des mises en accusation, devant laquelle l'inculpé avait comparu

pourra être formulé sur la seule production des pièces transmises à l'appui de la nouvelle demande.

Seront également transmises par le gouvernement étranger, et soumises à la Chambre des mises en accusation, les pièces contenant les observations de l'individu livré, ou la déclaration qu'il n'entend en présenter aucune.

ART. 22. — En cas d'urgence et sur la demande directe des autorités judiciaires du pays requérant, les procureurs de la République pourront, sur un simple avis transmis, soit par la poste, soit par le télégraphe, de l'existence de l'une des pièces indiquées par l'article 7, ordonner l'arrestation provisoire de l'étranger.

Un avis régulier de la demande devra être transmis, en même temps, par voie diplomatique, par la poste ou par le télégraphe, au ministre des Affaires étrangères.

Les procureurs de la République devront donner avis de cette arrestation au ministre de la Justice et au procureur général.

ART. 23. — L'étranger arrêté provisoirement dans les conditions prévues par l'article 16 sera, à moins qu'il n'y ait lieu de lui faire application des articles 7, 8 et 9 de la loi du 3 décembre 1849, mis en liberté, si dans le délai de vingt jours, à dater de son arrestation lorsqu'elle aura été opérée à la demande du gouvernement d'un pays limitrophe, le gouvernement français ne reçoit l'un des documents mentionnés à l'article 12. Ce délai pourra être porté à un mois si le territoire du pays requérant est non limitrophe, et jusqu'à trois mois si ce territoire est hors d'Europe. Sur requête adressée à la Chambre des mises en accusation, l'étranger pourra obtenir sa mise en liberté

provisoire dans les mêmes conditions que si la poursuite était exercée en France.

ART. 24. — Le transit sur le territoire français d'un étranger extradé pourra être autorisé par le ministre de la Justice, sur la simple production, par la voie diplomatique, de l'un des actes de procédure mentionnés en l'article 12. Cette autorisation ne saurait être donnée qu'aux puissances qui accorderaient, sur leur territoire, la même faculté au gouvernement français.

ART. 25. — La Chambre des mises en accusation décidera s'il y a lieu ou non de transmettre en tout ou en partie, les papiers ou autres objets saisis au gouvernement qui demande l'extradition. Elle ordonnera la restitution des papiers et autres objets qui ne se rattacheraient pas directement au fait imputé à l'étranger, et statuera, le cas échéant, sur les réclamations des tiers détenteurs ou autres ayants droit.

ART. 26. — En matière pénale non politique, les commissions rogatoires émanées de l'autorité étrangère seront reçues par la voie diplomatique et transmises, s'il y a lieu, aux autorités françaises, qui devront en donner avis au Ministère de la Justice. Les commissions rogatoires seront exécutées sans délai, à moins que la loi française ne s'y oppose.

ART. 27. — Les citations, dans une cause pénale non politique suivie à l'étranger, de témoins domiciliés, ou résidant en France, ne seront reçues en France et signifiées que sous la condition que ces témoins ne pourront être poursuivis ou détenus pour des faits ou condamnations antérieurs, ni comme complices des faits de l'accusation.

ART. 28. — L'envoi des malfaiteurs détenus en vue d'une confrontation et la communication de pièces de conviction ou documents judiciaires pourront être autorisés par le gouvernement d'un pays à un autre.

La demande sera fournie par voie diplomatique ; il y sera donné suite, à moins que des considérations particulières ne s'y opposent, sous la condition de renvoyer le détenu ou les pièces dans le plus bref délai.

ART. 29. — Les gouverneurs des colonies françaises pourront, sous leur responsabilité, et à charge d'en rendre compte à bref délai au ministre de la Marine, statuer sur les demandes d'extradition qui leur seraient adressées, soit par des gouvernements étrangers, soit par les gouverneurs des colonies étrangères. Ils pourront, en outre, exercer les droits conférés par les articles 24, 26, 27, 28.

Cette faculté n'aura lieu que sous condition de réciprocité, et si le fait à raison duquel l'extradition est demandée est prévu par les traités en vigueur entre les métropoles.

ART. 30. — Toutes les conventions relatives à l'extradition et applicables à raison des dispositions de la présente loi seront portées à la connaissance du public comme les lois elles-mêmes.

CHAPITRE II

L'extradition des délinquants politiques dans l'histoire

Nous avons dit que tout délinquant réfugié à l'étranger devait être puni, et par conséquent extradé. Et cependant à l'encontre de notre conclusion, il est toute une catégorie de délits, *les délits politiques*, ainsi appelés parce qu'ils consistent toujours en une atteinte plus ou moins directe aux institutions politiques d'un pays, dont les auteurs bénéficient actuellement, au point de vue de l'extradition, d'une situation exceptionnelle. Il nous en faut rechercher les motifs ; mais auparavant, il nous paraît utile et intéressant de nous demander quel a été dans l'histoire le sort des délinquants politiques à l'égard de l'extradition.

A cet effet, nous pouvons diviser l'histoire du droit d'extradition en trois périodes.

La première va de l'antiquité à 1833 : dans cette période, le délit politique est sévèrement réprimé.

La deuxième s'étend de 1833, date de la mise en vigueur du traité franco-suisse, à 1856, époque de l'apparition de la clause belge d'attentat.

Elle diffère de la précédente : c'est la période de l'impunité.

La troisième s'étendrait de 1856, et se continuerait encore aujourd'hui : c'est la période de restriction des limites du droit d'asile politique. (Ces dates n'ont qu'une valeur d'indication, et dans chacune des périodes qu'elles déterminent, il est très possible de trouver des dispositions en avance ou en retard sur celles qui sont pour nous caractéristiques).

I. — Première période.

D'après M. Bernard, l'extradition des criminels politiques existait dans les temps les plus reculés (1).

Sans doute, l'histoire offre quelques exemples de réclamations ressemblant à des demandes d'extradition : les Philistins enjoignent aux Hébreux de leur livrer Samson qui avait ravagé leurs moissons et massacré leurs compagnons ; les Lacédémoniens font la guerre aux Messéniens parce qu'ils avaient refusé de livrer un assassin de Lacédémoniens ; Caton veut que César soit livré aux Germains parce qu'il leur a fait injustement la guerre ; les Athéniens font proclamer par des hérauts qu'ils livreront celui qui, après avoir conspiré contre Philippe de Macédoine se réfugiera à Athènes ; les habitants de Chio, livrent aux Perses Pactyas, gouverneur de Sardes, qui s'était révolté con-

1. Bernard, *Traité de l'extradition*, I, p. 25.

tre Cyrus (1). Et M. Bernard en conclut : « Ce sont là de véritables demandes d'extradition, demandes isolées qui, en général, ne s'appliquent qu'à des faits d'ordre purement politique et non à des faits qui relèvent de la justice intérieure des Etats. »

Cependant, à l'encontre de M. Bernard, nous n'hésitons pas à dire qu'il ne faut pas voir par ces exemples l'existence d'une institution comme l'extradition. L'extradition, telle que nous la comprenons, suppose un état de droit, un droit international, coutumier ou conventionnel. L'extradition étant, en effet, un auxiliaire du droit pénal, doit venir en aide à la justice toutes les fois qu'il est nécessaire ; il suit de là qu'elle doit fonctionner régulièrement, et être reconnue entre Etats, comme un droit pour l'Etat requérant, comme un devoir pour l'Etat requis.

Or, chez les Anciens, la vie internationale n'existant pas (2), on ne rencontre pas entre les nations ces rapports pacifiques, incessants et réguliers, cet état de droit qu'implique l'extradition.

D'ailleurs le besoin de l'extradition ne se faisait guère sentir. La fuite était difficile par suite du peu de développement des moyens de communication ; elle était donc rare ; l'exil auquel se condamnait le

1. Bernard, *Traité de l'Extradition*, t. I, p. 26.

2. Réserve faite pour le monde grec qui connaissait un droit de la paix et de la guerre, et une institution analogue à nos consulats actuels : la proxénie. V. sur ce point, Chrétien, *Principes de droit international public*, 1893, p. 20 et suiv.

réfugié apparaissait comme une peine assez forte pour qu'on ne cherchât pas à lui en infliger d'autre. L'exil était la peine la plus grave après la peine capitale. On la désignait à Rome sous le nom d'*interdictio aqua et igni*, c'est-à-dire interdiction de vivre en Italie. Un grand nombre de crimes étaient punis de l'exil, tels étaient le crime de lèse-majesté, le sacrilège, l'adultère, etc.

La justice estimait le coupable assez frappé par la privation du sol natal, la confiscation de ses biens, le déchirement de ses liens de famille, la perte de son titre de citoyen.

Ce qui explique encore bien mieux l'absence de l'institution de l'extradition dans le monde ancien, c'est le droit d'asile que l'on trouve en vigueur chez tous les peuples de l'antiquité. Les asiles étaient surtout attachés à un temple, à une statue, à une église, à un lieu quelconque. L'inviolabilité des asiles particuliers était assurée soit par la piété, soit par la superstition, et lorsqu'il y avait eu violation par la ruse ou par la violence, on vouait les profanateurs de l'asile à une expiation solennelle, parce qu'on attribuait à la vengeance céleste toutes les calamités publiques qui survenaient par la suite.

Indépendamment des asiles particuliers, il y en avait que l'on pourrait appeler par opposition, généraux, parce qu'ils étaient attachés au territoire même d'une cité, d'une nation. Cet asile territorial conserva

le caractère sacré qu'il tenait de l'asile religieux dont il n'était qu'une image agrandie. C'était un honneur pour certaines cités, de donner l'hospitalité; d'autres fois, il leur paraissait que c'était leur intérêt, soit pour augmenter le nombre des habitants, ou pour fonder de nouvelles villes.

C'est dans ce but que Cadmus, Thésée et Romulus proclamèrent que tous les malfaiteurs, poursuivis chez les peuples voisins, trouveraient dans l'enceinte de la nouvelle ville un refuge et les droits de cité. On ne distinguait pas entre les coupables ou simplement les opprimés; tous étaient protégés (1). C'est ainsi que les villes d'Athènes, Thèbes, Rome, commencèrent par n'être à leur origine qu'autant d'obstacles à la naissance de l'extradition.

Nous venons de dire que l'institution juridique de l'extradition n'existait pas dans l'antiquité. Cependant il existait à Rome une institution régulière consistant en ceci: la reprise du Romain qui violait les privilèges des ambassadeurs au peuple que représentait cet ambassadeur. Ne pourrait-on pas voir là, en raison du caractère de régularité de cette pratique, l'analogue de notre extradition?

Non, à notre avis. Car dans cette *remissio*, l'inculpé est un Romain, livré par des Romains et qui a commis son crime sur le territoire de Rome.

1. V. H. Wallon, *Du droit d'asile*, p. 2.

Or s'il est possible d'extrader ses nationaux juridiquement on ne conçoit guère l'extradition à un État étranger du national du *lieu du délit*. Si les Romains livraient dans ce cas, ce n'était pas pour réprimer le délit, mais parce que considérant eux-mêmes les atteintes portées à leurs propres ambassadeurs comme un juste sujet de guerre, il était naturel qu'ils aient avisé au moyen d'éviter les risques qu'ils couraient du fait de la violation des droits des ambassadeurs étrangers. Le but de la *remissio* romaine était donc un intérêt politique simplement.

S'il n'y avait pas d'extradition dans l'antiquité, on ne peut pas dire non plus qu'on pratiquait la *remissio* pour les délits politiques. Sans doute il y avait des atteintes aux droits spéciaux de l'État, des atteintes à la liberté intérieure ou à l'indépendance extérieure du peuple, qui seraient aujourd'hui considérées comme délits politiques.

Quelques fragments des lois des *Douze Tables*, montrent quels étaient les délits publics dès avant l'Empire : Susciter des ennemis à la République, ou livrer un citoyen aux ennemis ; troubler la sûreté publique par des assemblées nocturnes, ou par des liaisons clandestines ; exciter des séditions parmi les citoyens.

Dès les premiers temps de la République, les assemblées et les associations étaient sévèrement inter-

dites. Les réunions secrètes et nocturnes étaient prohibées sous peine de mort.

Le port d'armes dans l'intérieur de la ville ou dans un rassemblement rentrait dans la catégorie des délits contre « la chose publique ». De même la fabrication et le commerce des armes étaient interdits aux simples particuliers. La vente d'une arme de guerre était punie de la peine de mort (1).

Sous l'Empire, le crime politique le plus grave était le crime de lèse-majesté humaine. Et dans ce crime, on comprenait toutes les infractions relatives à la personnalité de l'Empereur : Tibère fit considérer comme offense à sa personne, jusqu'au fait d'avoir maltraité un esclave à portée de vue de la statue d'Auguste.

Toute attaque contre le Prince, était qualifiée de sacrilège et punie comme telle. Son auteur et ses complices étaient condamnés à être dévorés par les bêtes ou à être brûlés vifs s'ils étaient de basse extraction : s'ils étaient de haute condition, ils étaient exécutés par le fer. De plus, leurs biens étaient confisqués au profit de l'Empereur, et la peine s'étendait jusqu'aux enfants des coupables qui dépouillés de leurs héritages étaient en outre privés de toute faculté de recevoir par donation ou testaments.

1. Voir à ce sujet les notes de M. Fabreguettes : *Traité des délits politiques et des infractions*, p. XXXI.

Mais dans l'antiquité, les délits politiques n'étaient pas distingués comme aujourd'hui les délits de droit commun. Si certaines législations anciennes s'occupent des délits contre l'État, ce n'est pas parce qu'on suppose entre ceux-ci et les délits privés une différence de nature, mais c'est pour les assimiler aux crimes les plus graves ; et la preuve c'est qu'il n'existait pas de termes génériques pour désigner les délits politiques. Et si en réalité la remise était autrefois demandée à raison de ces faits, faits qui aujourd'hui seraient des délits politiques, c'est précisément à raison de ce caractère de gravité extrême qui leur était propre.

Après la chute de l'Empire Romain, et pendant la période des invasions barbares, les mêmes obstacles qui existaient à Rome ont encore la même force et empêchent la naissance de l'institution de l'extradition.

Cependant les obstacles s'affaiblissaient petit à petit, à mesure que l'on avançait ; la civilisation faisait des progrès, des relations s'établissaient entre les nations, il commençait donc à se créer certains rapports internationaux qui auraient pu favoriser la naissance et la pratique du droit d'extradition.

On trouve une première application de cette institution dans un traité passé le 4 mars 1376 entre le comte de Savoie et Charles V. Dans cette convention, les parties stipulent qu'elles se remettront réci-

proquement, à la première réquisition de part et d'autre, leurs fugitifs et leurs propres sujets qui auraient commis des crimes. M. Bernard (1) nous dit à propos de ce traité : « C'est bien de la répression sociale qu'il s'agit et non d'actes de vengeance ou de persécution inspirés par l'esprit de parti. C'est l'extradition judiciaire dans la plus large acception du mot, telle que l'inspire le droit naturel dans l'intérêt de la défense sociale, sans ambages ni restrictions ; et c'est l'extradition non seulement dans le fond, mais encore dans la forme. »

Cependant les conventions de cette nature ne se multiplièrent pas. C'est qu'à cette époque prévalut l'idée fausse que le souverain devait protection à quiconque s'était réfugié sur son territoire et qu'il ne pouvait livrer sans compromettre sa dignité, sans abdiquer les prérogatives de sa souveraineté. C'est pour cela que la jurisprudence française érigea en principe la règle : *fit liber quisquis solum Galliæ cum asyli via contingerit*. Telle fut, du reste, la force de cette idée qu'un avocat général du parlement d'Aix proclamait solennellement, au XVIII^e siècle, « que tout étranger qui se réfugie en France est à l'abri de toutes poursuites (2) ».

L'extradition n'est guère demandée et accordée

1. *Op. cit.*, t. I, p. 162.

2. Pasquale Fiore, *Traité de dr. p. int.* (trad. Antoine), n° 219.

par les souverains que pour la répression des attentats de nature à porter atteinte à leurs personnes : sans nul souci d'assurer la punition des auteurs de crimes d'ordre privé.

L'État se confond avec le Prince.

L'extradition a donc lieu pour les crimes politiques.

C'est ainsi qu'en 1413, le roi Charles VI demanda la remise des principaux rebelles qui avaient pris part aux troubles de Paris. Charles II d'Angleterre réclama et obtint du Danemark en 1661, des Pays-Bas en 1662 l'extradition de quelques membres de la Haute-Cour de Justice qui avaient voté la mort de Charles I^{er}. En 1479, le sultan Mohammed II accordait la remise de Bernado Bandini de Baroncelli à raison de la part qu'il avait prise à une conspiration contre les Médicis. Friedrich von Tieffenbach, chef du soulèvement morave, fut livré par la Confédération suisse et décapité à Insbruck en 1621. Citons encore l'extradition d'Ogé, accordée à la France par l'Espagne à la suite des troubles de Saint-Domingue en 1790 ; la remise, en 1799, de Napper Tandy accusé de trahison, par le Sénat de Hambourg au gouvernement anglais.

Les souverains pratiquent l'extradition par intérêt politique, à charge de réciprocité. Quelquefois l'extradition des délinquants politiques est obtenue par la crainte de la guerre : C'est par la menace que

Louis XIV obtint de Genève l'expulsion des protestants français qui s'y étaient réfugiés. Il écrivait aux magistrats de cette ville : « Si vous n'obligez pas mes sujets de la religion prétendue réformée à s'en retourner, je pourrai bien prendre des résolutions qui vous feront repentir de m'avoir déplu et donné de si grands mécontentements (1). »

Au contraire, lorsque les Princes se sentaient assez forts et indépendants, il leur arrivait de repousser l'extradition de délinquants politiques.

C'est ainsi que le roi d'Écosse refusa de livrer le prétendant Perkin Warbeck, que réclamait Henri VII d'Angleterre ; Henri IV n'accorda pas à la reine Elisabeth l'extradition de Morgan et de ses complices, ni celle d'Antonio Perez à Philippe II.

En 1687, la Hollande refusa de livrer à Jacques II le secrétaire privé de Guillaume d'Orange qui devint plus tard l'évêque Burnet et que les tribunaux d'Écosse avaient mis hors la loi (2). Elle refusa aussi en 1789, la remise à l'Autriche de Van der Noot qui y avait provoqué des troubles. La Russie, même, refusa plusieurs fois d'extrader des délinquants politiques et en 1756, elle repoussa la demande du roi de Suède au sujet du comte de Hordt.

Malgré ces quelques exceptions, l'extradition des

1. Bernard, t. I, p. 291.

2. Bernard; I, p. 270.

délinquants politiques est la règle ; et si avant la fin du XVIII^e siècle, on ne trouve pas beaucoup de traités d'extradition, on voit fréquemment dans les traités d'alliance une stipulation relative à l'extradition des rebelles ou criminels de lèse-majesté. On la remarque, par exemple, dans la convention relative aux mariages espagnols de 1612.

C'est précisément la pratique de l'extradition des délinquants politiques qui a donné naissance, en grande partie, à l'extradition pour crimes de droit commun.

En effet, tout acte du souverain livrant un réfugié portait atteinte à l'inviolabilité de l'asile, petit à petit s'affaiblissait donc le préjugé de cette inviolabilité.

Il est vrai que nous devons reconnaître aussi l'influence des publicistes qui ont affirmé la nécessité théorique de l'extradition.

Déjà Bodin (1) et Grotius avaient dit que l'extradition ne doit pas seulement servir les intérêts des princes, mais s'étendre à tous les crimes. Vattel (2) la restreint aux crimes les plus graves qui sont contraires au droit pénal de toutes les nations civilisées. Beccaria veut attendre que les diverses législations pénales deviennent moins barbares avant la suppres-

1. *De la République*, livre III, chap. 6.

2. Vattel, *op. cit.*, liv. 1, chap. 19, n° 233.

sion du droit d'asile : « Est-il donc utile que les nations se rendent réciproquement les criminels ? Assurément, la persuasion de ne trouver aucun lieu sur la terre où le crime puisse demeurer impuni serait un moyen bien efficace de le prévenir. Mais je n'oserais décider cette question jusqu'à ce que les lois et peines devenues plus douces, et l'arbitraire des juges supprimé rassurent l'innocence et garantissent la vertu des prescriptions (1). »

Précisément la suppression des guerres religieuses l'affaiblissement des luttes politiques, le perfectionnement des législations rendaient vaines ces craintes. Les obstacles qui empêchaient la naissance et l'extension de l'extradition disparaissaient donc, et le développement de l'institution diplomatique devenue permanente, permettait aux ambassadeurs de ne plus se laisser uniquement absorber par les négociations de paix et de guerre, mais de présider à tous les actes de gouvernement ayant trait aux relations internationales (2).

Aussi les traités concernant les crimes d'ordre privé vont se conclure et se multiplier. Le premier fut passé par la France avec les Pays-Bas (17 août 1736). La France en stipula également avec le Wurtemberg (traité du 27 mars 1759), avec l'Autriche

1. Beccaria, *Des délits et des peines*, chap. 21.

2. Renault, *J. de dr. int. p.*, 1880, p. 55.

(traité du 6 septembre 1766), avec la Suisse (traité du 28 mai 1777), avec l'électeur de Trèves (traité du 25 juin 1778), avec l'Espagne (traité du 29 septembre 1765), avec le Portugal (traité du 15 juillet 1783), avec la Sardaigne (traité du 24 mars 1760).

Suspendu sous la Révolution, l'exercice du droit d'extradition fut remis en vigueur par le traité d'alliance contracté avec la Confédération helvétique (19 août 1798) en remplacement de celui du 28 mai 1777, puis d'une façon plus générale par le traité d'Amiens du 25 mars 1802.

Mais si l'on commence à reconnaître la nécessité d'extrader pour crimes de droit commun, notons que l'on n'exclut pas les délits politiques de l'extradition. Aucune clause de ce genre ne s'y rencontre. Bien au contraire, on voit les Etats s'engager expressément à se livrer réciproquement les délinquants politiques.

On trouve une stipulation en ce sens dans les traités franco-suisse du 28 mai 1777 (a. 15) ; du 19 août 1798 (a. 14) et même dans celui du 31 décembre 1828 qui mentionne l'extradition pour crimes contre la sûreté de l'État ; dans le traité entre le Danemark et la Suède du 7 mars 1823 ; dans celui de l'Espagne avec le Portugal du 8 mars 1823 ; dans ceux de l'Autriche avec la Suisse du 14 juillet 1828, et avec la Toscane du 12 octobre 1829 ; dans les traités conclus le 4 janvier 1834 entre la Prusse, l'Autriche et la Russie et contenant la disposition suivante

qui est à peu près la reproduction des stipulations ci-dessus citées :

« Tout individu qui dans les États d'Autriche, de la Russie, et de la Prusse, se sera rendu coupable du crime de haute-trahison, de lèse-majesté, de rébellion à main armée, ou qui aura fait partie d'une société dirigée contre la sûreté du trône, ne trouvera ni protection, ni asile dans les deux autres États. Les trois cours s'engagent réciproquement à ordonner l'extradition de tout individu accusé de l'un des dits crimes sur la première réquisition du gouvernement auquel il appartient (1). »

II. — Deuxième période.

Cependant, un courant se dessinait dans l'opinion publique contre la remise des réfugiés politiques. On en venait à voir des victimes autant que des coupables dans les proscrits : si dans certains cas, leurs actes revêtaient un caractère criminel, évident, qui appelât le châtement, dans d'autres cas, ils n'apparaissaient pas comme contraires à la justice et à la morale, mais souvent comme de simples faits de la vie politique ; on sentait bien que l'extradition dans tous les cas des réfugiés équivalait à la punition d'autant de coupables que d'innocents. Ces

1. Voir Kirchner, *L'extradition*, p. XXXIII.

idées généreuses apparurent au grand jour après l'arrestation du duc d'Enghien à Ettenheim, au mépris de la souveraineté étrangère, et son exécution dans les fossés du château de Vincennes ; et de plus en plus on en vint à comprendre qu'il y avait dans l'asile un devoir d'humanité, une assurance contre les violences et les injustices, accessoires nécessaires des luttes de partis.

En même temps de grands esprits proclamaient la nécessité de l'asile. En France dès 1802, M. de Bonald se déclare opposé à l'extradition, pour délits politiques. « L'extradition, dit-il, ne doit pas être accordée pour des délits locaux et politiques, et si le droit d'asile n'est pas attaché aux temples, l'univers entier est un temple pour l'homme infortuné (1) ».

En Allemagne, Schmalz (2) le premier, exprimait cette idée : « Admettre dans une vue de justice absolue que tout crime de nature à compromettre la sécurité publique doit être soumis à l'extradition, n'est-ce pas permettre à la politique, qui est parfois injuste, d'arracher l'innocent de sa retraite, et d'enlever ainsi à la liberté son dernier et triste refuge, la fuite ? »

En Angleterre John Mac-Kintosh fait apparaître le principe de l'asile politique dans un discours contre

1, *Législation primitive*, t. II, p. 106.

2. D'après Lammasch, p. 26.

l'extradition de réfugiés espagnols par le gouvernement de Gibraltar, en 1816, et en 1826 Canning en précise la formule.

Et les faits sont d'accord avec les principes. C'est ainsi que l'Angleterre refuse de livrer à la Russie un réfugié politique compromis dans les troubles de Saint-Pétersbourg ; en 1828 et 1829 les Pays-Bas refusent à l'Espagne l'extradition de plusieurs réfugiés accusés de crimes politiques et à la même époque l'Espagne essuie un refus semblable de la part du Maroc ; en 1826, la Russie refuse encore à la Turquie l'extradition d'un réfugié politique (1).

Pour que le principe de l'asile politique, qui, comme on vient de le voir, faisait de grands progrès, tant dans la pratique que dans les écrits des juristes, eût atteint son apogée il ne manquait plus que de l'introduire dans les traités et les lois : l'occasion ne tarda pas à se présenter.

Et ce fut un incident diplomatique avec le gouvernement napolitain qui provoqua l'adoption du principe de non extradition.

En voici le récit rapporté par Lammasch (2) : « Un officier napolitain, affilié à la secte des Carbonari, Antonio Galotti, avait pris part à la Révolution de 1820.

1. Rolin R. D. I. (1883), p. 425 ; Grivaz, p. 82 ; Beauchet, p. 183, n° 328.

2. *Le droit d'extrad. appl. aux délits pol.*, p. 26.

Condamné par contumace à la peine de mort, après la restauration des Bourbons il s'enfuit en Corse. Le ministre napolitain à Paris, le prince de Castelcicala, requit alors son extradition, basant sa demande sur une accusation de vol et de violence vers les personnes et prenant en même temps, vis-à-vis du gouvernement français, l'engagement formel d'écarter de la sentence à intervenir toute préoccupation politique. L'extradition fut accordée sur cette assurance, mais elle fut retirée, même avant l'arrivée de Galotti à Naples, sur l'avis que, malgré les engagements pris par le ministre les faits incriminés n'étaient en réalité que des faits politiques. Ce contre-ordre arriva trop tard ; Galotti se trouvait déjà entre les mains du gouvernement napolitain, qui refusa de le rendre. Mais à la suite d'une interpellation faite à la Chambre des députés française, le 2 juillet 1829, le cabinet Martignac insista pour obtenir sa remise, en appuyant sa réclamation de l'envoi d'une escadre de guerre dans les eaux napolitaines. En présence de cette démonstration, le gouvernement de Naples ne fit que déporter Galotti pour dix ans. Le cabinet Polignac ne se désintéressa pas d'ailleurs, du sort de Gallotti, et en octobre 1830, le roi Louis-Philippe fut assez heureux pour obtenir sa mise en liberté. »

A la suite de cet incident le gouvernement français décida en 1831 de ne plus demander et de ne plus accorder à l'avenir d'extradition ; cette mesure

aboutissait à la dénonciation du traité d'extradition franco-suisse. C'était aller trop loin. Aussi le traité fut remis en vigueur, sur la demande du gouvernement français, mais étaient exclus de l'extradition *les crimes contre la sûreté de l'État*. Le traité était exécutoire à partir du 30 septembre 1833 (1).

Le traité franco-suisse marque la date de la période d'indulgence qui va de 1833 jusqu'en 1856, époque où apparaît la réaction de la sévérité avec la clause belge d'attentat. Durant ce laps de temps, les limites de l'asile politique vont en s'élargissant de plus en plus ; et le crime, pourvu qu'il ait un caractère politique plus ou moins accentué, n'est plus considéré comme punissable, mais comme un simple acte de la vie politique.

Aussi les traités et lois font apparaître ce progrès dans le sens de l'extension de l'asile.

En effet, les conventions jusqu'ici protégeaient l'auteur de délits exclusivement politiques. Par exemple le traité franco-suisse en se bornant à omettre dans la liste des faits passibles d'extradition, les crimes contre la sûreté de l'État, protégeait l'auteur de crimes politiques, mais il ne protégeait à coup sûr que celui-là, et non celui qui s'était rendu coupable d'un crime

1. Voir la déclaration modificative de l'article V de la convention du 18 juillet 1828. De Clercq, IV, 260.

matériellement ou *moralement* connexe à une infraction politique.

Aussi dans la loi belge de 1833 sur l'extradition, on inséra la clause suivante, reproduite par le traité franco-belge de 1834 (1) et d'autres traités conclus depuis: « Il sera expressément stipulé que l'étranger ne peut être poursuivi pour aucun délit politique antérieur à l'extradition ni pour aucun fait connexe à un semblable délit. »

Cette stipulation précisait deux points :

D'abord, elle interdisait de juger l'extradé pour délit commun, pour un délit politique commis avant son extradition ; ensuite, elle interdisait toute poursuite à raison de la connexité matérielle entre le fait politique et de droit commun. Mais elle ne résolvait pas la question de savoir si l'état requis est obligé d'extrader, dans le cas où il n'existe qu'une connexité morale entre le fait politique et le fait de droit commun, et comme l'expliquent M. Lammasch (2) et M. Beauchet (3), « on pouvait croire que l'extradition était possible du moment que le fait incriminé présentait en droit les caractères d'un crime de droit commun, même s'il touchait à la politique par un de ses côtés ».

Mais le doute qui existait devait disparaître avec

1. Traité du 22 novembre 1834, V. de Clercq, tome IV. p. 278.

2. Lammasch, *Le droit d'extrad. appl. aux délits pol.*, p. 30.

3. Beauchet, p. 184, n° 331.

l'introduction d'une nouvelle formule, qui se rencontre pour la première fois dans le traité franco-sarde du 23 mai 1838 ainsi conçu : « Les crimes et délits politiques sont exceptés de la présente condition » ; et qu'il faut interpréter de la façon suivante : lorsqu'un délit qui de sa nature, est passible d'extradition, se présente à l'État requis avec un caractère politique, cet Etat n'est pas tenu de livrer le coupable.

Mais il pouvait arriver que l'Etat requérant, pour s'assurer la remise d'un délinquant politique basât sa demande d'extradition en rangeant le délit sous la dénomination d'un délit commun. Aussi, pour garantir le réfugié politique, on inséra la clause suivante dans la plupart des traités : « L'extradition n'a pas lieu lorsque le réfugié prouve que l'Etat requérant a eu, en demandant son extradition, l'arrière-pensée de le poursuivre et de le frapper à raison d'un crime ou d'un délit, qui, en réalité, est politique de sa nature. »

Certains auteurs, parmi lesquels Lammasch (1) et Grivaz (2), ont dit que cette clause dépassait la mesure et qu'elle permettait à l'Etat requis de refuser, sur un simple soupçon, l'extradition d'un criminel de droit commun pourvu qu'il se soit rendu coupable antérieurement d'un délit politique.

1. Lammasch, *Le dr. d'extr. et les dél. pol.*, p. 47.

2. Grivaz, *op. cit.*, p. 92.

A notre avis, cette remarque est exagérée, et ce serait par trop étrange qu'un crime politique pût assurer à son auteur l'impunité à raison de délits de droit commun qui ne présentent avec lui aucune connexité. En pratique, lorsque l'extradition d'un criminel coupable d'un délit politique et d'un autre délit de droit commun sera demandée, elle ne sera accordée qu'à la condition expresse que le délinquant ne soit jugé que pour le fait de droit commun et lorsque l'Etat requérant en aura donné la promesse. L'extradé sera donc jugé pour le fait de droit commun et seulement pour celui-là ; de plus, il devra être jugé par les tribunaux de droit commun, et non par les tribunaux d'exception.

Cette clause n'est donc pas comme le prétendent MM. Lammasch et Grivaz une extension fort considérable de l'asile, mais une simple garantie donnée à l'auteur du délit politique. C'est ainsi qu'à l'heure actuelle la France où l'opinion publique cependant restreint aujourd'hui l'asile politique, a inséré cette clause dans le traité conclu le 29 mars-11 avril 1906 avec la Grèce et dans le traité franco-américain de 1909.

III. — Troisième période.

L'asile politique avait donc pris une très grande extension. Néanmoins, il ne devait pas tarder à être

restreint dans le droit positif, à la suite d'un attentat contre l'empereur Napoléon III. En 1854, alors que le monarque devait se rendre à Tournai, un engin explosif qui avait été placé sur la voie pour faire sauter le convoi, fut saisi entre Lille et Calais.

Deux Français s'étaient réfugiés en Belgique. Le gouvernement impérial voyant en eux les auteurs de l'attentat les réclama à la Belgique. Les autorités de ce pays procédèrent à l'arrestation de l'un d'eux, Jacquin, en vertu d'un mandat d'arrêt régulier. Le tribunal de Bruxelles, qui avait rendu ce mandat exécutoire, y voyait un crime de droit commun.

Cependant le prévenu demanda sa mise en liberté en opposant le caractère politique de l'infraction, et la Cour d'appel émit un avis favorable, en arguant de ce que le fait qui avait servi de base à l'arrestation du sieur Jacquin présentait les caractères d'un délit politique, ou pour le moins d'un fait connexe à un semblable délit (1).

Cette décision ayant été cassée, la Cour de Liège devant laquelle Jacquin avait été renvoyé déclara qu'il y avait lieu à extradition. Cependant, le gouvernement français, durant ce laps de temps, ayant renouvelé ses sollicitations, la Chambre des mises en accusation de la Cour de Bruxelles, maintint sa précédente doctrine, par un arrêt du 19 mars.

Ce que voyant, le gouvernement français retira sa

1. V. arrêt du 17 février 1854, *Belgique judiciaire*, 1855, p. 529.

demande d'extradition, et fit par là même, cesser l'embarras des pouvoirs publics belges.

Peu de temps après, à la suite d'une interpellation parlementaire et des efforts de la diplomatie impériale, le gouvernement belge prépara une loi aux termes de laquelle fut déclaré non politique l'attentat contre la vie du souverain.

Cette clause qui constitue l'article 6 de la loi belge de 1833 modifiée le 22 mai 1856 est ainsi conçue (1) : « Ne sera pas réputé délit politique, ni fait connexe à un semblable délit, l'attentat contre la personne du chef d'un gouvernement étranger, lorsque cet attentat constitue le fait, soit de meurtre, soit d'assassinat, soit d'empoisonnement. » Et le gouvernement français concluait, le 22 septembre 1856, avec le gouvernement belge, une convention additionnelle au traité d'extradition de 1834 et reproduisant textuellement la clause d'attentat (2).

Elle a passé dans la plupart des traités conclus par les puissances, et parmi les lois sur l'extradition où elle est insérée, on peut citer la loi belge du 15 mars 1874, la loi néerlandaise du 6 avril 1875. D'après la loi suisse du 22 janvier 1892, le droit d'apprécier dans chaque cas le caractère politique ou de droit commun de l'infraction appartient au Conseil fédéral. L'act anglais de 1870 ne contient point de réserves tou-

1. Nous exposons plus loin la critique de cette clause.

2. V. de Clercq, VII, p. 151.

chant les régicides. Les projets de loi français de 1879 et de 1900 ne reproduisent point la clause.

Mais on ne doit pas conclure du silence de ces derniers documents que les gouvernements respectifs ont eu l'intention de ne jamais attribuer le caractère de crime de droit commun au meurtre du souverain, et partant, de ne jamais accorder l'extradition. Il faut décider qu'ils ont entendu réserver leur liberté d'appréciation dans chaque cas particulier.

Inversement, il ne faut pas voir dans l'article 2 de la loi du 11 avril 1875 (1), l'intention du gouvernement hollandais d'attribuer toujours le caractère de crime de droit commun à l'attentat. Le principe, en Hollande, est que, si en général, le régicide est un crime de droit commun susceptible d'extradition, il peut devenir politique à raison des circonstances et dans ce cas l'extradition n'est pas obligatoire. Cette idée nous semble résulter de ce que dans les traités conclus par la Hollande avec les autres États, après avoir rangé l'attentat au nombre des faits passibles d'extradition, on a ajouté la stipulation suivante : « Les dispositions du présent traité ne seront point applicables aux personnes qui se sont rendues coupables de quelque crime ou délit politique ou connexe à un semblable délit (2). »

1. V. *Ann. de lég., étr.*, V, 650.

2. Voir en ce qui concerne les rapports avec la France, le traité du 24 décembre 1895, dans *Martens*, XXXIII, 41.

La clause d'attentat se retrouve dans la plupart des traités conclus par la France avec les autres puissances ; cependant, on ne la rencontre pas dans le traité franco-italien du 12 mai 1870 (1), ni dans le traité franco-suisse du 9 juillet 1869 (2), ni dans la convention franco-péruvienne de 1874 (3), ni dans la convention franco-anglaise de 1876 (4), ni dans le traité franco-espagnol de 1877 (5).

Cependant la clause d'attentat était l'exception, la seule exception apportée au principe de non extradition. Ce qui le prouve c'est sa rédaction même : « Ne sera pas réputé politique... » On continuait si bien à considérer les délits politiques comme soustraits à l'extradition que l'on estimait nécessaire pour extraditer le régicide, de déclarer son crime non politique.

Mais l'on devait aller plus loin. Les néfastes événements de la Commune firent entrevoir l'insuffisance de l'exception jusqu'ici admise.

Pendant l'insurrection, des bandes d'individus avaient commis des séries d'attentats, tels que massacres d'otages, assassinats, vols, incendies, sans aucun profit pour la cause ; puis ils s'étaient réfugiés en

1. Voir Kirchner, p. 549.

2. Kirchner, p. 609.

3. V. de Clercq, XI, 254.

4. V. de Clercq, XI, 461.

5. V. de Clercq, XII, 65.

Belgique, en Angleterre, en Autriche et en Suisse. Lorsque l'ordre fut rétabli le gouvernement demanda leur extradition. Jules Favre écrivait aux ambassadeurs français : « L'œuvre abominable des scélérats qui succombent sous l'héroïque effort de notre armée ne peut être confondue avec un acte politique.

« Elle constitue une série de forfaits punis par les lois de tous les peuples civilisés. Aucune nation ne peut les couvrir d'immunité et sur le sol de toutes, leur présence serait une honte et un péril. Si vous apprenez qu'un individu compromis dans l'attentat de Paris a franchi la frontière de la nation près de laquelle vous êtes accrédité, je vous invite à solliciter des autorités locales son arrestation immédiate et à m'en donner de suite avis pour que je régularise cette situation par une demande d'extradition (1). »

Mais l'exécution de ces instructions qui paraissait ne devoir rencontrer aucun obstacle ne fut pas favorisée par les gouvernements étrangers qui auraient dû comprendre que le refus d'extradition était un déni de justice.

La clause belge révélant son insuffisance, on sentait le besoin de nouveaux systèmes restreignant l'asile politique.

Dudley-Field émit le premier l'idée, adoptée ensuite par l'Institut de droit international, « que pour

1. *Journal officiel* du 27 mai 1871.

apprécier les faits commis au cours d'une révolution politique, il faut se demander s'ils seraient ou non excusés par les usages de la guerre (1) ».

En 1881, la Russie proposait d'introduire dans tous les traités d'extradition la clause suivante : « Aucun cas d'assassinat ou d'empoisonnement, ou tentative, complicité, ou préparation d'un pareil crime ne pourra désormais être réputé délit politique. »

En 1885, cette Puissance conclut deux conventions, l'une avec la Prusse, l'autre avec la Bavière, restreignant l'asile aux auteurs d'infractions *purement* politiques, car il y était stipulé que « la circonstance que le crime ou le délit, à raison duquel l'extradition est demandée, a été commis dans un but politique, ne pourra dans aucun cas servir de cause pour refuser l'extradition » (2). C'est là une exagération d'un mouvement restrictif que l'on ne retrouve pas dans les autres traités conclus par la Russie.

En 1892, l'Institut de droit international vota les résolutions, dites résolutions de Genève, inspirées en partie de la clause d'attentat et du système des usages de la guerre.

En voici le texte :

I. — L'extradition ne peut être admise pour crimes ou délits purement politiques.

1. V. *Annuaire de l'Institut*, III-IV, p. 295.

2. V. le traité avec la Bavière du 1^{er} octobre 1885 dans Martens, XI, 594; et le traité du 13 janvier 1885 avec la Prusse, dans Martens, X, 521.

II. — Elle ne sera pas admise non plus pour infractions mixtes ou connexes à des crimes ou délits politiques, aussi appelés délits politiques relatifs, à moins toutefois qu'il ne s'agisse des crimes les plus graves au point de vue de la morale et du droit commun, tels que l'assassinat, le meurtre, l'empoisonnement, les mutilations et les blessures graves volontaires et préméditées, les tentatives des crimes de ce genre et les attentats aux propriétés par incendie, explosion, inondation, ainsi que les vols graves, notamment ceux qui sont commis avec violence ou à main armée.

III. — En ce qui concerne les actes commis dans le cours d'une insurrection ou d'une guerre civile par l'un ou l'autre des partis engagés dans la lutte et dans l'intérêt de sa cause, ils ne pourront donner lieu à extradition que s'ils constituent des actes de barbarie odieux ou de vandalisme inutile, défendus suivant les usages de la guerre et seulement lorsque la guerre civile a pris fin.

IV. — Ne sont point réputés délits politiques, au point de vue de l'application des règles qui précèdent, les faits délictueux qui sont dirigés contre les bases de toute organisation sociale, et non pas seulement contre tel État déterminé ou contre telle ou telle forme de gouvernement (1).

1. *R. D. I.*, 1892, p. 526 et *Ann. de l'Institut*, t. 12, p. 167.

Nos projets de loi sur l'extradition, celui de 1879 (1)' comme celui de 1900 (2) se bornent à dire que « l'extradition ne sera pas accordée lorsque les crimes ou délits auront un caractère politique ». C'est un peu sec, que faut-il en conclure ; est-ce un élargissement du droit d'asile, l'extradition est-elle repoussée pour tous les délits, même les faits graves ? ou est-ce le contraire ?

A notre avis, il n'y a pas de doute, il est bien évident qu'il ne s'agit pas dans l'esprit des auteurs d'un asile *lato sensu*, et si les articles 5 et 3 des deux projets ne parlent pas des *faits connexes*, c'est parce que cette expression donne prise à trop de difficultés d'interprétation et qu'il y a lieu de s'en tenir aux principes généraux. D'ailleurs, l'expression « caractère politique » est employée dans des traités d'extradition tout récents et notamment dans les traités conclus par l'Angleterre en 1899 avec Saint-Marin, article 6 (3), et en 1898 avec les Pays-Bas, article 6 (4).

Signalons en ce qui concerne les Etats-Unis l'évolution qui s'est produite dans le sens de la restriction de l'asile. Après avoir constamment refusé l'insertion de la clause belge, ils l'acceptèrent dans les traités conclus récemment avec le grand-duché de Luxem-

1. Article 3.

2. Article 5.

3. Martens, t. XXX, p. 279.

4. Martens, t. XXIX, p. 146.

bourg (1) (art. 4) du 29 octobre 1883, et dans le protocole complémentaire relatif à la convention d'extradition du 28 mars 1887, conclu avec la Russie, le 3 mars 1893 (2).

D'ailleurs il est évident que les Etats-Unis ne refuseraient pas systématiquement l'extradition pour assassinat d'un souverain étranger attendu qu'ils n'ont pas hésité à la demander pour Booth, meurtrier de Lincoln, et son complice Suratt (3), et qu'on ne refuse pas ce qu'on demande soi-même. Ajoutons que l'article 7 du traité avec le Mexique, conclu le 22 février 1899, stipule que « l'attentat conclu contre la vie du chef du gouvernement n'est pas considéré comme politique (4) ».

Remarquons aussi, toujours dans le sens de la restriction de l'asile, les tendances de plus en plus marquées de la doctrine à refuser d'assimiler aux délits politiques les délits contre l'ordre social. Elles se trouvent consacrées par l'Institut de droit international dans l'article 4 des résolutions de Genève.

Dans le même ordre d'idées, les congrès pan-américains tenus à Mexico en 1902, à Rio-de-Janeiro en 1906, à Buenos-Ayres en 1910 ont étudié, entre beaucoup d'autres questions, les mesures de protection

1. Voir Martens, XI, 772.

2. Voir Martens, XX, 679.

3. Voir Rolin, *Rév. de dr. int.*, 1892, p. 28.

4. Voir Martens, XXXIII, p. 98.

contre le délit social. A la suite de la conférence de Mexico, les plénipotentiaires des dix-sept Etats qui y prirent part conclurent le traité « d'extradition des criminels et de protection contre l'anarchie » (il ne fut ratifié que par trois Etats) aux termes duquel l'extradition pour délits anarchistes a lieu, même lorsque l'infraction imputée à l'individu réclamé est susceptible d'une peine inférieure à deux années de prison (1).

De même, l'article 4 du traité du 26 octobre 1905 entre l'Espagne et Cuba refuse l'assimilation du délit politique et du délit anarchiste (2). Nous aurons d'ailleurs l'occasion de nous étendre plus longuement sur ce point dans notre étude spéciale au délit social.

Des traités conclus en ces temps derniers, se dégage-t-il une restriction plus grande encore des limites de l'asile politique ? Ces traités sont nombreux. Citons ceux du 28 novembre 1899 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Pérou, article 6 (3) ; du 14 avril 1900 entre la Belgique et le Honduras (4), article 3 ; du 14 mai 1900 entre les Etats-Unis et la Suisse (5), article 7 ; du 26 juillet 1901, article 3, entre l'Espagne

1. Traité du 30 janvier 1902. Voir Descamps et Renault, an. 1902, p. 54 et s.

2. Martens, XXXV, p. 410.

3. Martens, XXIX, p. 443.

4. Martens, XXIX, p. 521.

5. Martens, XXIX, p. 530.

et le Pérou (1) ; du 29 octobre 1901, article 4, entre les Etats-Unis et la Belgique (2) ; du 6 janvier 1902, article 6, entre le Danemark et les Etats-Unis (3) ; du 29 octobre 1901 entre la Belgique et la Grande-Bretagne, article 7 (4) ; du 26 février 1901, article 8, entre la Colombie et Costa-Rica (5) ; du 18 janvier 1904, article 6 entre les Etats-Unis et les Pays-Bas (6) ; du 29 octobre 1904 entre Cuba et la Belgique (7) ; du 30 juin 1906 entre la Suisse et le Paraguay, article 3, 2^e alinéa (8) ; du 8 décembre 1905 entre la Belgique et le Monténégro, article 4 (9) ; du 26 août 1905 entre les Pays-Bas et la Grèce, article 6 (10) ; du 19 avril 1905 entre le Nicaragua et la Grande-Bretagne (11) ; du 29 mars-11 avril 1906, article 6, entre la France et la Grèce (12) ; du 21 février 1907, ratifié le 15 avril 1907 entre la Suède et la Norvège (13) ; du 6 janvier

1. Martens, XXIX, p. 574.

2. Martens, XXX, p. 567.

3. Martens, XXX, p. 607.

4. Descamps, an. 1901, p. 124.

5. Descamps, an. 1901, p. 837.

6. Martens, XXXIII, p. 122.

7. Martens, XXXIII, p. 17.

8. Martens, XXXV, p. 281.

9. Martens, XXXIV, p. 731.

10. Martens, XXXIV, p. 693.

11. Martens, XXXIV, p. 653.

12. V. *Pandectes françaises*, recueil 1907, 3^e partie, p. 237.

13. Martens, *N. R. G.*, t. I, 1909, p. 732, n. 86.

1909, article 6, entre les Etats-Unis et la France (1).

Nous n'avons pas trouvé dans ces traités de manifestation caractérisée dans le sens de la restriction de l'asile politique : les articles que nous avons cités, en général, sont la reproduction des stipulations des traités anciens, et la clause d'attentat, qui d'ailleurs, ne se rencontre pas dans tous, reste dans le droit positif la seule exception bien nette au principe de non extradition. On aurait pu croire cependant que, sous les efforts renouvelés des publicistes les puissances eussent étendu à toutes les personnes la protection accordée aux chefs d'État, ou que sous l'influence de l'Institut de droit international, elles eussent inséré dans les conventions d'extradition le système des résolutions de Genève.

Tout ce que nous pouvons dire, c'est qu'il existe aujourd'hui une tendance très caractérisée à la restriction de l'asile politique, mais que cette tendance n'est guère consacrée que dans la doctrine.

1. Doc. parl. Chamb., sess. ord. du 22 mars 1909, ann. n° 2391, p. 1024.

CHAPITRE III

Recherche du fondement juridique du principe de non extradition

D'après ce qui précède, nous savons qu'aujourd'hui un traitement de faveur est réservé dans la pratique internationale et dans la doctrine aux délinquants politiques, au point de vue de l'extradition.

Cette exception est-elle justifiée ? C'est à cette question que nous allons essayer de répondre.

Faut-il, avec MM. Soldan (1) et Teichmann (2) admettre que l'on n'extrade pas les délinquants politiques parce qu'ils sont assez punis par la peine de l'exil : « L'exil est pour ces sortes de délits presque toujours une punition assez rigoureuse. »

Non, car on ne peut considérer l'exil comme un châtiment. En effet, c'est une peine volontaire ; le fugitif se l'inflige lui-même par sa fuite. De plus, dans bien

1. Soldan, Les délits politiques, le régicide et l'extradition, dans *Revue gén. du d. de lég. et de jurispr.*, 1882, p. 523.

2. Teichmann, Les délits pol., le régicide et l'extradition, dans *Revue de d. int.*, 1879, p. 487.

des cas, l'exil ne sera pas un châtimeut, le fugitif pouvant se trouver aussi bien à l'étranger. Enfin, c'est une peine tout à fait inégale car la culpabilité des délinquants politiques n'est pas toujours du même degré dans tous les cas.

D'après d'autres (1), la raison pour laquelle on ne doit pas extradier les délinquants politiques tient à l'injustice habituelle de la répression. La répression ne serait jamais juste, car la lutte politique surexcite les esprits qui ne rêvent que vengeance et représailles; beaucoup de suspects se voient exécutés sans jugement ou après un simulacre de jugement. Même dans les cas où l'extradé serait traduit devant une juridiction de répression, cette juridiction serait loin d'offrir toutes les garanties d'impartialité et de bonne justice, car en temps de troubles ne fonctionnent plus guère que des cours martiales ou des tribunaux d'exception.

Sans doute, s'il était vrai qu'une bonne et impartiale justice ne puisse être rendue, on pourrait dire que ce serait un motif suffisant pour ne pas extradier le délinquant politique. Nous l'avons montré au début de notre étude (2), une des raisons qui

1. Voir Renault, *J. d.int. p.*, 1880, p. 61; Faustin-Hélie, t. 2, n° 709 Calvo, *Dr. int. p.*, t. 1, § 411.

2. Voir le 1^{er} chapitre.

militent en faveur de l'extradition, c'est qu'en remettant le délinquant à ses juges naturels, elle permet de rendre une justice meilleure et plus éclairée que celle de l'État requérant.

Il est donc bien évident que l'Etat de refuge ne doit coopérer qu'à une juste répression, et qu'il doit refuser toute extradition s'il croit que les réfugiés seront livrés à des tribunaux d'exception ; c'est-à-dire à des tribunaux, constitués spécialement pour des cas particuliers, ou appelés à juger des cas qui ne rentrent pas dans leur compétence normale et habituelle.

Mais on ne peut dire que le principe de non extradition pour délits politiques soit fondé sur cette crainte ; car il est très facile à l'État requis de ne livrer le délinquant qu'à la condition qu'il soit jugé par les tribunaux ordinaires, et après que le gouvernement requérant lui aura donné la promesse formelle de ne pas traduire l'extradé devant les juridictions d'exception.

Sans doute, une fois l'extradition accordée, l'État requis n'aurait plus de moyen pratique d'intervenir lors du jugement, si par hasard, l'État requérant ne tenait pas ses promesses. Mais l'Etat de refuge aurait toute facilité d'examiner si les promesses faites à propos de cas semblables ont toujours été jusqu'ici tenues, et dans le cas contraire, il refuserait l'extradition. De plus, cet engagement ne serait pas dénué de toute sanction pour l'avenir, car il suffirait à

l'État requis ainsi édifié, de refuser toute extradition future.

Enfin l'État requis aurait un moyen bien simple coupant court à tout danger ; ce serait d'accorder l'extradition une fois la lutte terminée, et seulement lorsqu'elle serait terminée.

D'ailleurs, nous avons en notre faveur un autre argument, d'ordre pratique. C'est que lorsqu'on livre un délinquant pour un délit de droit commun connexe à un délit politique, on a bien soin de stipuler de l'État requérant la promesse que l'inculpé ne sera pas jugé pour le délit politique, par des tribunaux d'exception (1). On ne peut donc dire que la crainte d'une mauvaise justice soit le fondement de la non extradition des délinquants politiques.

Ne pourrait-on justifier le principe de non extradition des délinquants politiques de la manière suivante : comme nous l'avons montré plus haut, l'extradition suppose la remise d'un individu coupable ou présumé coupable ; or en matière politique, il est des cas où l'acte du réfugié n'est pas et ne peut être considéré comme un délit par le pays requis ; donc il est légitime de ne pas extrader.

Le fait politique, disons-nous, n'est pas toujours

1. Cette règle, entendue plus largement constitue le principe de la spécialité de l'extradition, appelée encore règle de l'effet limitatif de l'extradition, universellement consacrée dans les traités internationaux (Voir le chapitre VI).

un délit. Et en effet, le délit politique, est une atteinte à l'État. Or cette atteinte présente ce caractère particulier qu'elle peut être dans certains cas, l'exercice d'un droit. Si par exemple, dans un pays où règne le principe de la souveraineté nationale, le gouvernement viole ou renverse la constitution, il est certain que les citoyens ont le droit d'agir pour la rétablir.

Ainsi donc, le fait politique n'est pas toujours un délit. Et même, si l'on envisage le cas où il a ce caractère, il ne présente pas ordinairement le même degré de criminalité que l'infraction de droit commun. En effet, les mobiles qui poussent à agir le délinquant politique sont le plus souvent désintéressés ; lorsqu'il s'agit d'un crime de droit commun tel que l'assassinat, le vol, l'assassin et le voleur ont en vue le bénéfice qu'ils peuvent en retirer. Or, il est prouvé que beaucoup de crimes politiques ne peuvent profiter au délinquant qui ne se propose, dans certains cas, que l'intérêt général.

On s'en est facilement rendu compte et le délinquant politique jouit de certaines prérogatives, de certaines faveurs, qui montrent bien qu'on ne l'assimile pas à un criminel de droit commun. Ce n'est pas que nous prétendions appuyer notre opinion sur ce fait que l'auteur de délits correctionnels, qui, par conséquent, serait justiciable des tribunaux correctionnels, soit au contraire justiciable du jury. Il n'y a pas là, à proprement parler, une faveur, puis-

qu'il encourt le risque de condamnations aussi sévères que devant un tribunal ; il faut voir là une disposition établie pour laisser toute liberté de jugement à des hommes jouissant d'une indépendance qui peut faire défaut à des juges fonctionnaires, car les infractions politiques impliquent souvent en une certaine mesure appréciation des actes du gouvernement, appréciation plus facile à des jurés qu'à des juges.

Mais nous voyons au contraire une véritable faveur faite au délinquant politique dans la suppression de la peine de mort par l'article 5 de la Constitution du 4 novembre 1848. Pourquoi la loi le fait-elle systématiquement échapper à la peine la plus forte que l'on inflige à l'auteur de délits de droit commun ? C'est que l'on a considéré que la peine de mort serait exagérée, vu le degré de perversité (1), et que l'on a pensé qu'il y avait criminalité atténuée.

Mais le fait que le degré de criminalité du délit politique est moins élevé que celui du délit de droit commun ne peut justifier suffisamment le principe de l'asile, car puisque dans la majorité des cas, cette criminalité existe tout de même, tout ce qu'on pourrait dire, c'est que, en matière politique, la peine devrait être atténuée et proportionnée à la gravité du délit, mais non supprimée. Or refuser l'extradition, c'est supprimer la peine.

1. V. Guizot, *De la peine de mort en matière politique* ; Gauchy, *Du jugement des crimes politiques*.

On cherche aussi à justifier l'asile politique par cette idée que le pays requis n'a pas d'intérêt à livrer le délinquant politique, parce que son acte ne blessant en général qu'une seule nation, la criminalité en est toute relative (1).

Sans doute, il est bien vrai que l'extradition est conforme à l'intérêt des peuples. Il est bien vrai que le délinquant politique qui a fomenté un complot pour transformer un royaume en république ne fait pas courir grand danger au pays républicain qui lui a donné asile. Au contraire, ses actes apparaîtront plutôt comme un panégyrique des institutions de son territoire d'élection, qui en échange lui décernera les louanges qu'on octroie à ceux qui luttent pour une juste cause.

Et on ajoute que c'est ce qui se passe en réalité : l'individu placé sous le coup d'une incrimination politique ira demander asile à un pays dans lequel les idées pour lequel il combat sont déjà pleinement réalisées ou sur le point de l'être. En admettant qu'il se réfugie dans un État qui possède la même constitution que celle qu'il a combattue, cet État ne court pas toujours de risques pour cela, car le réfugié n'a plus en général à sa disposition les moyens d'action nécessaires pour commettre des délits contre son pays d'origine. En supposant qu'il continue à lutter

1. Soldan, p. 523 ; Lammasch, p. 8.

contre l'État primitivement lésé, on est à peu près certain qu'il ne cherchera pas renverser les institutions du pays de refuge parce qu'elles ne l'intéressent pas, et qu'en outre, il a tout avantage à se mettre dans les bonnes grâces du gouvernement de ce pays.

Si malgré tout, l'État de refuge éprouvait quelque crainte de la présence de criminels politiques et étrangers sur son territoire, il pourrait les mettre hors d'état de nuire sans recourir à l'extradition, c'est-à-dire en les expulsant. C'est ainsi que des Carlistes compromis dans l'insurrection de 1872 et réfugiés en France, ont été conduits à la frontière belge et allemande. De même le réfugié Lavroff fut expulsé du territoire français(1).

Mais on ne peut justifier suffisamment l'asile politique par l'idée d'absence d'intérêt. Il est des cas où l'infraction du délinquant atteindra le pays de refuge, par exemple, si le conspirateur a fomenté un complot contre le monarque du pays requérant et s'est réfugié, non dans une république, mais dans un État à gouvernement monarchique, voire autocratique ; dans ce cas, l'intérêt du pays de refuge à livrer est évident.

Ajoutons qu'il y a des actes politiques réprimés par tous les pays, quelle que soit leur constitution, comme la violence en vue des changements d'insti-

1. Beauchet, p. 193.

tutions d'un État. Les tentatives faites pour renverser violemment la constitution d'un pays peuvent paraître criminelles, aussi bien à une république qu'à une monarchie. « Et il ne répugnerait pas, dit Renault (1), aux idées de droit de ces deux pays de contribuer au châtement d'individus qui auraient amené la guerre civile dans leur patrie. »

Enfin, l'impunité du délinquant politique trouble en une certaine mesure la conscience juridique de la population étrangère parce que le pouvoir judiciaire qui a mission de faire respecter les lois est tenu en échec, et s'avoue impuissant à réprimer les atteintes dont elles sont l'objet.

Mais alors quel est donc le motif juridique en vertu duquel l'extradition est refusée pour délits politiques ? Nous allons essayer de le découvrir et de l'exposer.

Nous avons dit plus haut qu'il était des cas où le fait politique, bien qu'ayant les apparences d'un délit, était en réalité légitime, parce qu'il était l'exercice du droit de défense : en cette hypothèse, l'État de refuge n'a pas à extraditer le réfugié politique ; car il ne peut livrer que pour un fait qu'il estime criminel.

Cependant pourrait-on objecter, lorsqu'il s'agit de délits communs, l'allégation de la légitime défense par le réfugié n'empêche pas l'extradition. L'État de

1. V. *J. du dr. int. priv.*, 1880, p. 59.

refuge pourrait être certain de l'innocence de l'inculpé qu'il livrerait quand même parce que si le réfugié ne doit pas être puni, il ne s'ensuit pas qu'il ne doive pas être jugé et partant extradé. Pourquoi donc deux traitements différents, et l'État requérant ne saurait-il pas voir aussi bien, et même mieux que l'État de refuge, en jugeant le délinquant, s'il était ou non en état de légitime défense et s'il y a lieu de ne pas le condamner ?

Cette objection semblerait au premier abord très logique, et cependant si l'on va au fond des choses, il nous est facile de voir qu'elle ne résiste pas à la critique : c'est qu'il nous faut traiter différemment, au point de vue de la légitime défense, le criminel de droit commun et le criminel politique : Quand le délit est politique, il y a des raisons qui empêchent l'extradition ; au contraire s'agit-il d'un délit commun, il y a de bons motifs de l'accorder.

C'est que dans l'hypothèse d'un délit politique, la critique des éléments de la légitime défense peut se faire ailleurs qu'au lieu de l'infraction, étant donné la nature dudit délit. En matière de délit commun, au contraire, la critique des éléments de la légitime défense n'est guère possible qu'au lieu du délit, étant donné les difficultés d'informations. Et d'ailleurs, il n'y a pas de raison pour qu'en matière de délit commun, le pays de refuge connaisse de l'instruction ; au contraire, il y en a de bonnes pour que la dite

instruction appartienne aux juges naturels dont l'impartialité ne peut être mise en doute. Mais en matière politique, il est juste de ne pas laisser à l'état requérant, juge et partie, la solution de la question de légitime défense.

De tout ceci, la conclusion qui se dégage c'est que suivant que le réfugié est ou non en état de légitime défense, les faits politiques sont ou ne sont pas des délits pour l'État de refuge. Or comme l'extradition, rappelons-le, est un acte de justice, il s'ensuit que l'État requis ne peut livrer, quand, à son avis, le réfugié politique était en état de légitime défense, puisqu'il n'a le droit d'extrader que des coupables.

Ceci posé, ne semble-t-il pas que par *a contrario* l'État de refuge doive livrer pour des faits politiques que n'excuse pas la légitime défense ? On pourrait le croire, puisque dans ces cas il y a une atteinte à la loi pénale, un coupable donc que l'État de refuge a le droit de punir et par conséquent d'extrader. Et cependant nous devons conclure négativement, étant donné le droit international actuel.

En effet, puisque en matière politique, l'État de refuge n'a le droit d'extrader que si l'inculpé n'est pas en état de légitime défense, il lui faudrait examiner dans chaque espèce si le réfugié n'a pas le droit d'invoquer cette défense, et par conséquent, apprécier la conduite politique de l'État qui réclame l'extradition. Or juridiquement parlant, cette critique

est impossible, car ce serait violer le principe de son intervention. Et l'État requis violerait ce principe, s'il essayait de rechercher si le gouvernement requérant est lui-même coupable, s'il a ou non violé la constitution et porté atteinte aux droits légitimes des citoyens puisqu'en le faisant il s'ingérerait dans les affaires intérieures d'États souverains et indépendants (1).

Et d'ailleurs une pratique contraire conduirait à des résultats déplorables. Ce serait s'exposer aux plus graves complications internationales que de permettre à un État étranger d'accorder ou de refuser à son gré des poursuites ou une extradition pour des faits absolument identiques. Si un État, par exemple, vient à refuser une extradition, comment va-t-il être payé de retour par le gouvernement de l'État requérant, attendu qu'il a infligé un blâme à sa légitimité ? Et les accusations de partialité et d'injustice seront les moindres polémiques. Au contraire, le principe bien arrêté de ne pas extraditer coupe court à toutes difficultés.

Telles sont donc les raisons de la non extradition des délinquants politiques.

En résumé le principe de non intervention, corol-

1. Voir en ce sens Bluntschli, *Le droit int. codifié*, § 396 ; Fiore, n° 396 ; Weiss, p. 143 ; Grivaz, p. 103 ; Billot, p. 102 ; Renault ; p. 55, Beauchet, p. 193.

laire de la souveraineté des États est la base juridique de la règle de la non extradition des délinquants politiques.

Tel est donc le fondement juridique de l'asile politique. Et c'est probablement parce qu'il n'avait pas été discerné, ou qu'ils n'en n'avaient pas tenu compte, que quelques auteurs ont prétendu que le principe de non extradition manquait de base sérieuse. C'est ainsi qu'Heffter (1) disait « que le principe de l'extradition une fois admis, il n'y avait pas lieu d'établir une distinction tirée de la nature différente des crimes ». Pour Mailfer le droit d'asile ne pouvait s'expliquer que parce que les attentats politiques étaient commis contre la souveraineté monarchique « dont le droit est local », tandis que lorsque le droit démocratique serait reconnu universellement, l'extradition pour faits politiques se justifierait « car, disait-il, en droit démocratique les peuples sont tout aussi solidaires les uns des autres contre les attentats à la vie humaine et à la propriété privée, que contre les attentats à la souveraineté populaire ; la vie humaine, la propriété privée, la souveraineté populaire étant des droits qui émanent également de la loi naturelle (2) ».

1. *Dr. international*, § 63, p. 130.

2. V. *La démocratie dans ses rapports avec le droit international*, p. 259.

Dans le même ordre d'idées, Bernard prétendait « que la solidarité des nations devait être la même pour procurer l'exécution des condamnations politiques que pour assurer l'exécution des condamnations de droit commun, les condamnations illusoires détruisant l'autorité de la justice (1) ».

Ces auteurs, ne prenant pas en considération le principe de non intervention, la règle de non extradition ne leur apparaissait plus que comme une règle de circonstance, et non comme un principe juridique.

Et cependant la valeur de ce principe est telle, que s'il est naturel de l'admettre dans les rapports de deux pays qui possèdent des institutions différentes, il ne paraît point s'imposer avec moins de force dans les cas où les deux États ont le même régime constitutionnel, et quoi qu'en dise Mailfer (2), dans les rapports de deux nations démocratiques. C'est que, même dans cette dernière hypothèse, il n'est pas certain que l'une considère comme légitimes les actes de l'autre et veuille par suite lui prêter son concours pour châtier ceux qui ont foulé aux pieds son autorité. « Des constitutions semblables, dit M. Beauchet, peuvent être inspirées par des idées diamétralement opposées et les hommes qui exercent le pouvoir dans les deux États, nominalement sou-

1. *Op. cit.*, p. 254.

2. *Op. cit.*, p. 159.

mis au même régime, peuvent être les représentants de deux partis rivaux, le parti libéral chez l'un, le parti conservateur chez l'autre (1). »

DU PRINCIPE DE NON EXTRADITION
ENTRE ÉTATS FÉDÉRATIFS (2).

Des États peuvent être unis entre eux par des liens juridiques plus ou moins étroits : il peut exister notamment des organes spéciaux chargés de la défense de leurs intérêts communs, et ces organes peuvent avoir une compétence plus ou moins étendue qui vient limiter celle des États confédérés. D'où le problème suivant : ne peut-on considérer un État lié à un autre par des liens juridiques plus étroits que ceux du droit commun comme ayant abdiqué une partie de son indépendance, et en conséquence, le principe de non intervention ne recevant plus la même application, l'extradition des délinquants politiques ne peut-elle et ne doit-elle être accordée ?

Disons dès maintenant que ce problème n'a d'intérêt que dans l'hypothèse théorique où il ne serait pas solutionné par le pacte, ou par le statut fédéral.

Mais, en présence de pareille hypothèse, que décider ?

1. *Op. cit.*, p. 195, n° 345.

2. Nous employons ce mot dans un sens très général.

Distinguons les cas d'union personnelle, d'union réelle, de confédération, d'État fédéral.

Il y a *union personnelle* entre deux États quand un seul et même organe préside à leurs destinées, sans que cette unité soit le résultat d'un contrat. Cette unité de souverain pourra être rompue, soit à sa mort, soit à l'anéantissement de sa dynastie(1). Telle a été la situation de l'Angleterre et du Hanovre de 1714 à 1837 ; de la Prusse et de la Principauté de Neuchâtel jusqu'en 1848 en fait, et en droit jusqu'au traité du 26 mai 1857 qui a définitivement rattaché à la Suisse le canton de Neuchâtel ; de la Hollande et du grand-duché de Luxembourg, en vertu de l'acte final du Congrès de Vienne et du protocole de Londres du 11 mai 1867 jusqu'à la mort du roi de Hollande en 1890. Telle était récemment encore la situation de la Belgique et de l'État indépendant du Congo qui est aujourd'hui annexé à la Belgique.

Dans le cas d'union personnelle, *les deux États conservent leur indépendance complète, aux points de vue interne et externe.*

Il y a *union réelle* quand les États ont un organe commun, le même souverain, mais à la différence de ce qui est dans l'union personnelle, cette unité est voulue.

L'union réelle n'est pas autre chose qu'une confédération d'États.

1. Chrétien, Cours de doctorat, 1907-1908.

Telle était la situation de la Suède et de la Norvège en vertu de l'acte d'union du 31 juillet-6 août 1815. Cette union a disparu depuis le 26 octobre 1905.

Il y a union réelle entre l'Autriche et la Hongrie. L'empereur d'Autriche est roi apostolique de Hongrie. Cette union est assez ancienne. Les deux pays ont failli être séparés à la suite de l'insurrection hongroise de 1848-1849. Le maintien de l'union fut cependant consacré par le compromis de 1867. Outre la communauté de souverain, les deux pays ont les mêmes ministères des Affaires étrangères, des Finances, de la Guerre.

Dans le cas d'union réelle, *les États conservent leur indépendance interne, pleine et entière dans leurs relations réciproques.*

La *confédération* proprement dite est une société d'États où l'organe commun tient ses pouvoirs des divers États confédérés et n'est que leur mandataire. Il n'existe plus aujourd'hui de confédérations ; cependant il y a quelques années le Honduras, le Nicaragua et le Salvador, par traité du 20 juin 1895 s'étaient momentanément groupés en confédération qui prit le nom de « la plus grande république du Centre-Amérique ». Elle fut dissoute en 1898 (1).

Si la confédération est une alliance entre États avec création d'un organisme central pour la défense

1. V. *Revue gén. de dr. int. p.*, an. 1898, t. II, p. 567.

des intérêts communs, l'*Etat fédéral* est un groupement corporatif réalisant une unité juridique nouvelle, un État nouveau superposé aux États particuliers qui sont unis entre eux par des liens dérivant d'une organisation statutaire, c'est-à-dire d'ordre interne et constitutionnel.

De ces définitions, il s'ensuit que les États particuliers dans l'État fédéral ne sont plus souverains puisque au-dessus d'eux se trouve l'État fédéral dont ils sont les organes ; ils ne sont plus indépendants puisqu'ils veulent et agissent pour le compte de l'État fédéral ; sans doute, ils participent quelquefois à la volonté centrale, notamment dans le cas de la révision de la constitution, mais dans cette participation, ils ne veulent pas pour eux-mêmes mais pour l'État fédéral, personne distincte d'eux et au-dessus d'eux, personne juridique internationale et qui est une nation, d'où cette autre définition de l'État fédéral : c'est une collectivité souveraine formée de collectivités qui ne le sont pas, mais ayant le droit de collaborer à la formation de la volonté souveraine (1).

Au contraire, dans la Confédération, les États sont souverains. En effet, la volonté centrale n'est pas au-dessus des volontés particulières : les décisions fédérales édictées sur des objets communs sont prises par les États confédérés. La diète n'est pas l'organe

1. Chrétien, Cours de doctorat, 1907-1908.

de la confédération, c'est une assemblée de diplomates et de mandataires des États : ce sont les États qui agissent, veulent et décident.

La confédération n'engendre donc qu'un rapport contractuel *entre les États qui restent des personnes d'ordre international, souveraines et indépendantes.*

De ce que les États en union réelle, en union personnelle, et dans la confédération sont indépendants, il s'ensuit que dans leurs relations réciproques le principe de non intervention garde toute sa portée. L'extradition des délinquants politiques, en principe, en théorie, ne doit pas avoir lieu à moins d'un traité l'autorisant.

Mais doit-il en être différemment pour les collectivités de l'État fédéral, puisque nous avons reconnu qu'elles n'étaient pas souveraines et que le principe de non intervention est le corollaire du principe de l'indépendance. Faut-il donc conclure que la règle doit être celle de l'extradition des délinquants politiques et qu'il n'est pas besoin qu'elle soit inscrite dans la constitution fédérale ?

Nous répondons : non.

En effet, c'est seulement à l'égard du pouvoir fédéral conçu comme personne étatique, distincte, et supérieure aux collectivités particulières que celles-ci ont subi une sorte de *capitis deminutio*. *Mais dans leurs rapports réciproques, ces collectivités sont égales entre elles.* Sans doute l'État fédéral souverain a

bien le droit, d'ailleurs limité, d'intervenir dans les affaires intérieures de la collectivité particulière, mais une collectivité de l'État fédéral n'a pas le droit d'intervenir dans les affaires intérieures d'une autre collectivité. L'indépendance est la qualité d'un pouvoir qui ne relève d'aucun autre, or si les États particuliers relèvent de l'État fédéral, et ne sont pas maîtres de leur compétence, les États particuliers sont indépendants dans leurs relations réciproques.

Telle était la question envisagée dans l'hypothèse théorique où elle n'aurait pas été réglée par les pouvoirs compétents. Mais en général, la constitution, s'il s'agit d'un État fédéral, le pacte ou traité s'il s'agit d'États en union ou formant une confédération aura réglé la question et comprendra presque toujours une clause autorisant l'extradition des délinquants politiques.

Cette pratique se justifie. La solidarité d'intérêts existant entre les États en union, confédération, et surtout entre les collectivités de l'État fédéral est telle que toute attaque dirigée contre l'un d'eux atteint en même temps les autres. Ces peuples, en général sont de même race et ont souvent les mêmes institutions, les mêmes intérêts ; c'est d'ailleurs pour ces motifs qu'ils ont pu arriver à se grouper.

Leur but est de resserrer de plus en plus les liens qui les unissent ; en pratique, c'est ce qui se produit :

la confédération se transforme en État fédéral. Si un État devient le foyer des manœuvres des réfugiés, des ferments de discorde naîtront, et feront régner la division. Pour pallier à ces inconvénients, les États particuliers accorderont l'extradition des délinquants politiques.

Examinons la législation des États en question.

Il n'y a plus d'États en union personnelle, ni de confédérations proprement dites. Et il ne reste comme exemple d'union réelle que l'Autriche-Hongrie.

Autriche-Hongrie. — Dans leurs rapports respectifs, l'Autriche et la Hongrie se livrent tous les délinquants pour un fait punissable quelconque, sauf pour contravention, qu'ils soient des réfugiés politiques ou autres.

D'ailleurs l'un quelconque des États, outre l'extradition, aurait un moyen de saisir les délinquants politiques réfugiés sur le territoire de l'autre, car en vertu d'arrangements intervenus en 1867, entre les deux États, les agents qui ont commencé la poursuite peuvent la continuer dans les districts limitrophes de l'autre pays moyennant certaines formalités (1).

Examinons maintenant, la législation des États fédéraux.

États-Unis d'Amérique du Nord. — Le pacte fédéral des États-Unis oblige chacun des États confédé-

1. Beauchet, p. 687, n° 1565.

rés à la remise des réfugiés. L'article 4, section II, est ainsi conçu : « Un individu accusé dans un État de trahison, félonie ou tout autre crime, qui se dérobera à la justice ou qui sera trouvé dans un autre État, sera, sur la demande de l'autorité exécutive de l'État d'où il s'est enfui, livré et conduit vers l'État ayant juridiction sur son crime. » On voit donc qu'il n'est fait aucune exception pour les infractions politiques.

République suisse. — L'État fédéral suisse, au contraire, aux termes de l'article 55 de la constitution fédérale du 12 septembre 1848, confirmé par l'article 67 de la constitution du 29 mai 1874, décide : « Une loi fédérale statue sur l'extradition des accusés d'un canton à l'autre ; toutefois l'extradition ne peut être rendue obligatoire pour les délits politiques et ceux de la presse. »

Allemagne. — Dès 1815, les différents États confédérés voulant s'emparer des auteurs de menées révolutionnaires établissent à Mayence une commission centrale nantie de tous pouvoirs *ad hoc*. (Voir le protocole de la 35^e séance de la diète germanique de 1819.)

En 1832 et en 1836 la Prusse a stipulé des autres États de la Confédération l'extradition de ses réfugiés politiques, et un arrêté fédéral germanique du 18 août 1836 soumet expressément à l'extradition « tout individu présumé coupable d'avoir participé à une manœuvre ayant pour but un attentat contre l'un des

souverains allemands ou contre l'existence, l'intégrité, la constitution ou la sûreté de l'un des États confédérés ». C'est en application de cette règle que la Saxe livra à l'Autriche le comte Teleki.

La Confédération germanique ayant été dissoute, à la suite de la guerre intestine de 1866, et remplacée par l'État fédéral de l'Allemagne du Nord, il fut voté, le 21 juin 1869, une loi concernant les recours judiciaires. Cette loi règle l'obligation réciproque d'extradition imposée aux tribunaux des États particuliers, et ses dispositions sont très générales. Toutefois en attendant la promulgation d'un Code pénal unique, la diète fédérale avait cru devoir exclure provisoirement de l'extradition les délits politiques et les délits de presse. Mais aujourd'hui qu'un Code pénal unique régit tout l'Empire allemand une semblable exception n'a plus sa raison d'être et les réfugiés politiques sont aussi bien passibles d'extradition entre les États dépendants de l'Empire que les délinquants de droit commun (1).

1. Weiss, *op. cit.*, p. 166.

CHAPITRE IV

Définition du délit politique

I

Le principe de la non extradition des inculpés politiques est donc universellement admis. Mais la difficulté commence quand il s'agit de savoir ce qu'il faut entendre par les mots : crimes et délits politiques.

Aucune disposition de nos lois ne contient une définition de ces infractions spéciales, ce qui eût beaucoup facilité notre tâche. Le projet de loi de 1900 ne définit pas non plus l'infraction politique ; l'article 4, alinéa 2 (1), se borne à confier au pouvoir exécutif le droit d'apprécier pour chaque fait si l'infraction poursuivie a ou non un caractère politique.

De même on ne trouve pas dans les lois des autres pays le critérium du délit politique (2).

Nous allons néanmoins essayer d'en indiquer les caractères, la définition du délit politique étant indispensable. Car pour décider si l'auteur d'un délit politique doit échapper à l'extradition, il est évidem-

1. Voir l'exposé de l'article, chapitre I.

2. Rolin, *Rev. de dr. int.*, 1892, p. 18.

ment nécessaire de savoir ce qu'est cette infraction,

La loi du 8 octobre 1830 ne peut-elle nous donner la solution cherchée? L'article 7 est ainsi conçu :

« Sont réputés politiques les délits prévus : 1° par les chapitres I et II, titre 1^{er}, liv. III du Code pénal (crimes et délits contre la sûreté de l'Etat et contre la charte constitutionnelle) ; 2° par les paragraphes 2 et 4 de la section III (troubles apportés à l'ordre public par les ministres du culte) et par la section 7 du chapitre III (associations ou réunions illicites) des mêmes livre et titre ; 3° par l'article 9 de la loi du 25 mars 1822 (enlèvement des insignes de l'autorité ; port public de signes extérieurs de ralliement, exposition de symboles séditieux). »

On pourrait croire qu'ainsi, on a déterminé d'une façon certaine quels délits étaient politiques ? Mais il n'en est rien, malheureusement, car l'énumération faite par la loi n'est pas limitative, mais démonstrative. Les avis sont partagés sur le point de savoir s'il y a ou non d'autres délits politiques que ceux énumérés par l'article 7.

Pour Faustin-Hélie (1), l'énumération serait limitative, et ce caractère se dégagerait des travaux préparatoires du projet de loi. Cet auteur prétend que la commission de la Chambre des pairs ayant spécifié qu'elle entendait non restreindre, mais seulement

1. *Théorie du Code pénal*, n° 405.

expliquer par des exemples les cas auxquels la garantie du jury serait appliquée, la Chambre des députés affirma expressément sa volonté de donner à l'énumération de l'article 7 une portée limitative à laquelle se rangea finalement la Chambre des pairs. Et Faustin-Hélie en conclut qu'on ne peut considérer comme politiques que les infractions énumérées dans l'article 7 de la loi du 8 octobre 1830.

A notre avis la loi de 1830 est démonstrative, car c'est une loi de compétence, ayant uniquement pour but d'indiquer parmi les délits de police correctionnelle ceux qui seraient soumis au jury au lieu de l'être aux tribunaux correctionnels. On doit d'autant moins considérer cette loi comme ayant pour objet d'énumérer limitativement les infractions politiques qu'on la voit, d'une part, englober des délits qui par eux-mêmes n'ont aucun caractère politique, comme l'association de plus de vingt personnes sans l'autorisation du gouvernement et, d'autre part, laisser de côté des faits qui peuvent constituer des délits politiques, comme l'immixtion sans titre dans des fonctions publiques.

Il ne faut donc pas songer à étendre la portée de la loi de 1830 et à y trouver le critérium des délits politiques (1).

1. C'est l'opinion de la majorité des auteurs. Voir en ce sens Ortolan, *Éléments de droit pénal*, n° 730 ; Garraud, *Traité théorique et pratique de droit pénal*, I, p. 182, note ; Beauchet, p. 204.

Supposons un instant, si l'on veut, que cette loi ait une portée limitative. On n'en serait pas plus avancé pour la définition du délit politique *in abstracto*, car la loi de 1830 étant une loi nationale, tout ce qu'on pourrait déterminer tout au plus serait le délit politique dans le droit pénal français, ce qui serait absolument insuffisant pour le but que nous nous proposons et qui est de savoir quel délit doit être considéré comme politique dans le droit pénal international.

En l'absence d'une détermination du délit politique dans nos lois et traités, la doctrine s'est efforcée d'indiquer les cas dans lesquels telle infraction constitue un délit de droit commun ou un crime politique.

On peut ranger en deux groupes les définitions des principaux auteurs. Les unes ont à leur base un critérium subjectif, les autres un critérium objectif.

A). — Parmi les auteurs de définitions subjectives, citons Rossel qui considère comme « délit politique tout acte dont les motifs sont politiques (1) ».

M. Billot introduit en outre dans la définition un élément objectif ; il range sous la qualification de crimes et délits politiques tous les actes « qui ont pour but de porter atteinte par des moyens contrai-

1. V. Rossel. *Les traités d'extradition de la Suisse*.

res à la loi, à l'ordre politique, ou à l'ordre social établi dans un pays (1) ».

D'après Morel (2), sont politiques « les délits dirigés contre l'Etat ou l'ordre public, et toutes les autres actions condamnables qui à raison de leurs buts ou de leurs mobiles, ont un caractère politique ».

Pour M. Deloume, un fait politique « est celui qui n'a pour but que de porter atteinte à la forme de gouvernement (3) ».

De Bar envisage comme délits politiques « les actes punissables qui naissent manifestement de la tendance à renverser illégalement l'Etat ou ses institutions, ou qui peuvent être envisagés comme une défense, dépassât-elle les limites de la légalité contre les actes du gouvernement formellement illégaux ou contraires aux principes fondamentaux de la justice et de l'équité (4) ».

M. Lammasch (5) dit : « Le but politique joint au motif politique, fait du délit un délit politique » ; et il reproduit l'exemple suivant donné par Hoseus :

Le Français qui tue sur le sol d'Alsace-Lorraine un soldat allemand pour assouvir une haine patriotique ne commet pas un délit politique, encore que

1. *Traité de l'extradition*, p. 102

2. *J. de dr. int. privé*, 1881, p. 285.

3. *Principes du droit international en matière criminelle*, p. 147.

4. *Das internationale Private und Strafrecht*, p. 592.

5. *Op. cit.*, p. 54.

les raisons de sentiments qui l'ont porté à commettre le meurtre confinent à la politique. Au contraire, s'il a considéré son acte de violence comme le prologue de vèpres siciliennes, si son intention n'a pas été de tuer un homme isolé, mais de donner le signal d'un soulèvement général, du meurtre de tous les envahisseurs allemands, on ne saurait refuser à sa tentative, quelque répréhensible qu'elle soit, le caractère et les immunités d'un délit politique.

B). — Parmi les auteurs de définitions objectives, Filangieri considère comme délits politiques « tous les attentats dirigés contre la constitution du gouvernement et contre la souveraineté (1) ».

Pour Weiss est délit politique « tout acte défendu, dirigé contre l'organisation politique ou sociale d'un pays, et dont la répression est nécessaire au maintien de cette organisation (2) ».

D'après Bluntschli, le délit politique est celui qui est exclusivement dirigé contre la constitution ou le gouvernement d'un peuple et d'un pays déterminés(3).

Ortolan (4), propose la formule suivante : « Pour savoir si un délit est politique, il faut pouvoir répondre aux trois questions suivantes : Quelle est la per-

1. *Scienza della legislazione*, liv. 3, 2^e partie, chapitre XLIII, V. Beauchet, p. 200.

2. *Étude sur les conditions de l'extradition*.

3. V. *Rev. de dr. int.*, XIII, p. 73.

4. V. *Résumé des éléments de droit pénal*, n° 294.

sonne directement lésée par ce délit ? L'État. Dans quelle sorte de droit se trouve-t-il lésé ? Dans un droit touchant à son organisation sociale ou politique. Quel genre d'intérêt a-t-il à sa répression ? Un intérêt touchant à cette organisation sociale ou politique. »

D'après Haus (1), par infraction politique on doit entendre « les crimes et les délits qui portent uniquement atteinte à l'ordre politique ».

Pour Fiore (2), les délits politiques sont « ceux qui troublent l'ordre déterminé par les lois fondamentales du pays, la distribution des pouvoirs, les limites de l'autorité de chacun de ces pouvoirs, les arrangements sociaux, et les devoirs qui en dérivent ».

On voit, d'après ce qui précède, que l'accord n'est pas près de se faire touchant la nature du délit politique. M. Beauchet constate la difficulté du problème. « Il est fort délicat, dit-il, de savoir ce qu'il faut entendre par délits politiques et de déterminer les cas dans lesquels telle infraction constitue un délit politique, ou un délit commun. Et jusqu'à présent, on n'a pas réussi à donner du délit politique une définition précise qui réunit l'adhésion générale (3). »

1. *Principes généraux du droit pénal belge*, n° 346.

2. *Droit pénal. int.*, 2^e part., p. 592.

3. *Op. cit.*, p. 199, n° 353.

A l'exemple des auteurs dont nous venons de parler, devons-nous pour découvrir la nature de l'infraction politique nous attacher aux motifs ou au but de l'infraction ou bien à son objet, ou ne faut-il pas réunir ces divers critères ?

Et tout d'abord, devons-nous prendre en considération le motif de l'infraction ? Que faut-il entendre par *motif* ?

Il ne faut pas confondre le *motif* avec le *but*. Le motif c'est la cause efficiente de l'infraction, le but, c'est sa cause finale.

Ainsi, celui qui lance une bombe sur un chef d'État peut avoir comme motifs la haine de l'autorité, la vengeance, et comme *but* la mort de ce chef d'État, le renversement du pouvoir établi.

A notre avis, le motif politique ne saurait constituer le délit politique. Et d'abord y a-t-il un motif politique, distinct des autres motifs habituels aux délits tels que la cupidité, l'envie, la haine, l'exaspération ? Sans doute, à l'inverse de ces mobiles qui sont condamnés par la morale, il peut s'en trouver qui y soient conformes : un individu peut accomplir certains actes soit par dévouement, soit au nom de la justice, comme celui qui frappe un tyran.

Et certains auteurs, tels que Halschner (1) ne considèrent comme délinquant politique que celui qui

1. Rapporté dans Grivaz, p. 198.

subordonne son propre intérêt à celui de l'État, qui se dévoue par patriotisme au bonheur de sa patrie et de ses concitoyens.

Mais nous croyons qu'on ne peut qualifier ces motifs de politiques ; on peut sans doute reconnaître à leur auteur une certaine noblesse et un certain désintéressement qui pourront lui servir de circonstances atténuantes dans l'appréciation de sa culpabilité, mais c'est tout. Il n'y a pas là une catégorie spéciale de motifs, mais tout simplement des mobiles ordinaires avec cette seule différence que le délinquant agit alors sur le terrain politique.

Admettons, si l'on veut, qu'il y ait une passion politique, des motifs politiques, nous ne saurions nous ranger au critérium du *motif*.

En effet ce critérium soulève des difficultés d'application ; car comment connaître avec certitude dans chaque cas les motifs du délinquant. A propos de n'importe quel crime, le délinquant invoquera des motifs politiques ; ses dires seront évidemment des plus suspects ; et le juge ne pourra en connaître qu'en se référant aux circonstances du fait, aux antécédents du prévenu ; c'est-à-dire d'une façon vague et arbitraire.

De plus, adopter le motif comme critérium du délit politique, c'est aller trop loin, car dans ce système toutes les infractions même les plus graves, telles que l'assassinat, le meurtre, l'incendie, le pillage, et

les attentats anarchistes pourraient devenir politiques.

Nous ne pouvons de même admettre le *but* comme critérium du délit politique. Il aurait pour conséquence de changer la nature du fait : un fait de droit commun pourrait devenir un fait politique. Inversement, un fait politique pourrait, dans ce système, devenir un fait de droit commun. La haute trahison deviendrait un crime de droit commun, par exemple, si le traître a agi dans le but de s'enrichir : ce qui est incompatible avec le droit positif qui considère ce crime toujours comme délit politique.

D'ailleurs, comment arriver à connaître le but dans chaque cas ; le but est souvent caché et ne s'extériorise pas. On nous répondra qu'il peut être découvert d'après les circonstances, mais on voit à quelles difficultés on peut se heurter.

S'ensuit-il que ces critères, au lieu d'être séparés, ne pourraient nous satisfaire s'ils étaient réunis ? L'union fait la force, et par ce fait, le but et le motif assemblés seraient-ils incapables de colorer le délit de la teinte politique nécessaire et suffisante à sa définition (1) ?

A notre avis, assurément non. Se placer et rester ainsi uniquement sur le terrain subjectif ne peut arriver à nous satisfaire, il nous faut autre chose pour définir le délit politique qu'un système subjectif.

1. C'est le système de Lammasch. V. p. 54.

La raison en est que pour définir un délit, il faut se placer sur un autre terrain, sur le **TERRAIN OBJECTIF** : et en effet par quoi un délit est-il caractérisé ? par le droit dont il constitue la violation, c'est-à-dire par son objet, c'est par là qu'un vol se distingue d'un homicide, d'une injure ou d'un complot. Et si la loi distingue entre les délits, c'est en raison de la différence de degrés dans l'atteinte portée à la loi par les délits. La société se reconnaissant le droit de punir réprime les délits : en cela elle défend l'ordre juridique. Mais il est évident que si tout délit blesse l'ordre juridique tout délit ne fait évidemment pas courir à cet ordre le même danger : ainsi l'homicide est plus grave que l'injure : si tous les délits avaient la même gravité, il serait bien inutile de les appeler de différents noms ; il suffirait de les appeler délits tout court. Or à quel signe reconnaître la gravité d'un délit ? ce ne peut être qu'en considérant le droit violé par lui, car le dommage souffert est indépendant de la volonté, de l'intention, du motif de la responsabilité de son auteur.

Le critérium objectif nous apparaît donc comme logique et nécessaire.

Et puisque l'emploi du critérium objectif est nécessaire en toute hypothèse pour caractériser une infraction, il nous est permis, et il nous faut en matière politique, l'employer comme critérium du délit politique ; d'où la définition suivante :

« Est un délit politique le délit qui porte atteinte à un droit politique. »

Le critérium objectif est si nécessaire qu'on a beau chercher, on ne trouverait pas de définition d'infraction où n'intervienne une notion de cette nature.

Mais si l'élément objectif est nécessaire est-il suffisant ? et l'élément subjectif ne joue-t-il aucun rôle dans la détermination des délits *in abstracto* ?

Distinguons le motif du but.

Il est bien évident que le motif ne change pas la nature intrinsèque du délit : un délit reste, quel que soit le mobile de son auteur, un vol, un meurtre, une insurrection. Ce [n'est qu'au point de vue de l'examen de la culpabilité individuelle que l'on pourra tenir compte des mobiles plus ou moins odieux qui ont poussé le délinquant, mais non au point de vue de la culpabilité légale.

Si le rôle du motif est sans influence dans le pur droit pénal, en est-il de même de cette autre notion subjective : le but ? autrement dit, à côté de l'élément objectif toujours nécessaire, n'est-il pas aussi nécessaire de tenir compte de l'intention du délinquant pour déterminer la nature de l'acte incriminé. Il faut avouer que dans la définition de certains délits intervient cette notion subjective. Ainsi, tandis que l'élément objectif est nécessaire et suffisant pour

définir l'homicide, les diverses espèces d'homicide ne peuvent être différenciées que subjectivement. Par exemple, ce qui caractérise l'homicide par imprudence, c'est l'absence d'intention criminelle ; au cas de meurtre, cette intention ne suffit même pas : il faut non seulement que le fait matériel, l'homicide ait été commis volontairement et que le délinquant ait eu l'intention de nuire, il faut encore qu'il ait eu celle de tuer, sinon le fait est une infraction différente, punie d'une autre peine et qualifiée autrement par l'article 309 du Code pénal, n° 6 : coups et blessures ayant occasionné la mort sans intention de la donner. Enfin l'homicide devient assassinat s'il y a eu préméditation.

On le voit donc, si dans tous les cas, le motif ne joue aucun rôle, il est des moments où le *but*, où l'*intention* sont pris en considération ; en est-il de même pour le délit politique ? faut-il tenir compte du but ou de l'intention ? faut-il joindre à la notion objective, la notion subjective ? en d'autres termes, si comme nous l'avons dit plus haut l'élément objectif, le droit lésé est nécessaire pour caractériser le délit politique, est-il suffisant pour le différencier du délit commun ?

Sans aucun doute oui, car la définition du délit politique est une définition générique, le délit politique est un genre d'infraction par opposition au délit commun qui est un autre genre. Or, nous avons

employé des notions subjectives, lorsqu'il s'agissait de déterminer non un genre de délit, mais des espèces de délits communs pour arriver à les différencier quant à leur degré exact de criminalité, espèces rentrant dans le genre de délits communs.

Comme le dit M. Grivaz (1) « il y a des temps divers, des moments différents dans la détermination de la culpabilité légale. Dans le premier temps, l'élément objectif entre seul en considération ; l'intention n'a d'importance que plus tard. Or, bien évidemment, par analogie, c'est au premier temps, bien plus qu'à ceux qui suivent que correspond la distinction du délit commun et du délit politique. »

Et il est si vrai que le critérium subjectif ne peut nous être utile pour la définition du délit politique que ceux mêmes qui l'ont employé, ne l'ont pas employé uniquement pour déterminer quels délits étaient politiques, mais plutôt pour déterminer quels délits devaient échapper à l'extradition ; ou pour mieux s'exprimer, ils confondaient, en théorie, aussi bien qu'en pratique, le délit politique et le délit qui ne doit pas donner lieu à extradition. Or, pour des délits non politiques, comme nous le verrons plus loin, l'extradition est accordée pour certaines raisons d'ordre subjectif ; confondant le délit politique avec le délit non extraditionnel, ces auteurs étaient naturellement conduits à laisser déteindre le second sur le

1. *Op. cit.*, p. 211.

premier, et puisque l'asile est accordé au délinquant politique, ils faisaient rentrer dans la définition du délit politique les raisons subjectives pour lesquelles on accorde l'asile.

Donc, nous nous bornons à dire qu'il y a *délit politique* lorsqu'il y a atteinte à un droit spécial de l'État.

De cette définition découle cette conséquence par *a contrario* que tout délit lésant l'État n'est pas toujours un délit politique. En effet le délit peut léser un droit exercé par l'État, mais qui ne lui soit pas spécial et originaire de sa nature propre ; par exemple : lorsque l'État est lésé dans son patrimoine. Dans ce cas, il y a bien atteinte à un droit de l'État, mais pourquoi cette atteinte changerait-elle de caractère ? L'atteinte à la propriété privée est un délit de droit commun. Or, comme toute personne morale, l'État est sujet de droits privés, de droits de propriété, mais ces droits en tant qu'exercés par l'État restent des droits privés et non des droits tenant à la nature propre et spéciale de l'État.

L'atteinte aux droits de l'État envisagé comme personne juridique et uniquement sous cette qualité est un délit de droit commun.

Mais quels sont les droits propres à l'État ? Ce sont ceux qui appartiennent à l'État envisagé comme personne douée de la puissance publique. L'État qui n'est autre chose que la collectivité étatiquement organisée est d'abord une personne morale et, de plus,

une personne douée d'un pouvoir propre que l'on appelle la puissance publique. Cette puissance publique comprend l'ensemble des droits de puissance active de l'État, soit à l'intérieur, soit à l'extérieur.

Le délit politique sera donc soit l'atteinte à l'ordre politique extérieur, c'est-à-dire à l'indépendance de la nation, et à l'intégrité du territoire, soit l'atteinte à l'ordre politique intérieur, c'est-à-dire l'atteinte aux organes de l'État, et aux institutions politiques.

Ainsi donc tout délit dont l'État est l'objet n'est pas nécessairement délit politique, il faut en outre que le droit lésé soit spécial à l'État.

Mais quand peut-on dire que l'ordre politique soit vraiment lésé? Ce point a été particulièrement mis en lumière par MM. Rolin (1), Grivaz (2), Beauchet (3). D'après le système de ces auteurs, auxquels nous nous rangeons, pour que l'ordre politique soit considéré comme lésé, il faut d'abord que l'agression dirigée contre un droit politique soit réprimée par la loi. Il faut, en second lieu, que le fait agressif implique une intention de destruction totale ou partielle de l'ordre politique. Si, par exemple, on doit voir un délit politique dans une violation ostensible de la loi, alors qu'on prétend attaquer par là sa

1. Rolin, *Rev. de d. int.*, tome 15, p. 417 et s.; tome 16, p. 147 et s.

2. Grivaz, *op cit.*, p. 214.

3. Beauchet, p. 202.

force obligatoire, et attaquer ainsi indirectement le pouvoir législatif, on ne peut plus considérer comme un délit politique le simple fait de violer la loi. En résumé, toute infraction politique suppose une atteinte à la loi, mais toute atteinte à la loi n'est pas une infraction politique, « il faut encore que l'atteinte soit dirigée contre la loi même et sa force obligatoire, contre le principe sur lequel elle repose, au lieu d'être une simple transgression de la loi ».

II

Puisque notre législation intérieure n'a pas cru possible de trancher la question de la définition des délits politiques, il est naturel qu'au point de vue du droit international la détermination de la nature de ces infractions n'ait pas été faite par les traités et qu'elle ait été laissée à la diplomatie à l'occasion de chaque espèce ; d'où cette question qu'il nous faut résoudre : à quelle puissance incombe la charge de faire cette détermination ?

A qui appartient-il du pays requérant ou du pays requis d'apprécier si le fait incriminé a un caractère politique qui s'oppose à l'extradition, ou s'il rentre, au contraire, parmi les infractions de droit commun passibles d'extradition ?

Certains auteurs sont d'avis d'accorder le droit

d'appréciation au pays requérant et non au pays requis ; car ils voient une contradiction en ce que le fait dont le pays requérant poursuit la répression soit, grâce au pouvoir d'appréciation laissé à l'État requis, qualifié d'après la législation de cet État, et non d'après celle de l'État requérant. Parmi eux, M. Bernard qui nous dit (1) : « Quels principes le souverain du pays requis invoquera-t-il pour discerner les éléments complexes du délit ? Ceux qu'il fait prévaloir dans sa souveraineté ! Ainsi donc, un État démocratique décidera d'après les principes démocratiques qu'un fait accompli dans un État monarchique est inspiré par un mobile politique malgré l'affirmation contraire de la loi. Mais c'est le renversement des principes fondamentaux du droit de punir ; car pour peu que la passion s'en mêle, tout délit pourra, d'après le pays de refuge, revêtir un caractère politique. »

Mais nous n'hésitons pas un seul instant à accorder le pouvoir d'apprécier si le fait a un caractère politique ou non au pays requis, et nous avons pour cela de bonnes raisons.

En effet cette détermination est une question de droit interne. Or il pourrait arriver que l'État requérant considérât comme délit de droit commun un fait

1. *Op. cit.*, t. 2, p. 264.

qui serait de nature politique dans le droit positif interne de l'État requis. Le forcer à accepter une telle appréciation serait une atteinte à sa souveraineté.

D'un autre côté le pays requérant ne présente pas les garanties d'impartialité nécessaires pour faire sagement cette appréciation.

Les demandes d'extradition auront été en général précédées d'événements politiques qui auront échauffé les passions et le gouvernement sera tenté de demander l'extradition en alléguant un fait de droit commun.

Cela est si vrai que certains traités ont prévu le cas et disent que le pays de refuge doit examiner si le délinquant n'est pas réclamé sous un faux motif et dans le but dissimulé de le poursuivre pour délit politique. Par exemple, les conventions de la Russie avec la Grande-Bretagne (1) et les États-Unis ordonnent expressément d'examiner si le délinquant n'est pas réclamé sous un faux motif et portent que « le criminel fugitif ne sera pas extradé s'il prouve que la demande d'extradition a été faite, en réalité, dans le but de le poursuivre ou de le punir pour un délit d'un caractère politique ».

De même, dans le récent traité du 9 juillet 1901 entre la Belgique et la Grèce (2), il est dit : « Est interdite toute extradition pouvant se rapporter à un

1. Martens, XIII, 525.

2. Martens, XXXIII, 115.

crime ou délit politique, ou à des actes connexes. Il en est de même si l'individu réclamé établit que la demande d'extradition a été faite dans le but dissimulé de permettre de le poursuivre pour une infraction politique (Art. 6).

De même la convention d'extradition du 29 mars-11 avril 1906 entre la France et la Grèce (1) porte : Article 6 : « L'extradition ne sera pas accordée.... si l'individu réclamé prouve que la demande d'extradition a été faite dans le but de le poursuivre pour une infraction de cette nature. » L'article 6 du traité du 6 janvier 1909 entre la France et les États-Unis est rédigé dans les mêmes termes.

D'ailleurs les lois et traités accordent le droit d'appréciation au pays requis.

La convention franco-anglaise du 14 août 1876(2), article 5, porte : « Aucune personne accusée ou condamnée ne sera livrée si le délit est considéré par la partie requise comme un délit politique ou un fait connexe à un semblable délit. Mêmes idées dans les traités franco-espagnol du 14 décembre 1877, article 3 (3) ; dans le traité du 17 novembre 1888 entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie, et dans celui du 11 mars 1890 entre l'Angleterre et les États-Unis(4) ;

1. V. *Pandectes françaises*, recueil 1907, 3^e partie, page 237.

2. Martens, II, 466.

3. Martens, IV, 358.

4. Voir Beauchet, p. 205.

dans le traité gréco-belge du 9 juillet 1901 (1). On retrouve le même principe dans beaucoup d'autres traités conclus tout dernièrement, et pour ne citer, en ce qui concerne la France, que des conventions très récentes, nous reproduisons l'article 6 du traité franco-grec (précité) du 29 mars-11 avril 1906 : « L'extradition ne sera pas accordée si l'infraction est considérée par le pays requis comme un délit politique ou un fait connexe à un semblable délit.

L'article 6 du traité franco-américain (précité) porte de même que « c'est au pays requis de décider en cas de difficultés du caractère politique de l'infraction ».

De même l'Institut de droit international a admis dans le paragraphe 1^{er} de la quatorzième résolution d'Oxford que : « L'État requis apprécie souverainement, d'après les circonstances, si le fait à raison duquel l'extradition est réclamée a ou non un caractère politique.

Si le projet de loi de 1879 est muet sur cette question, l'exposé des motifs nous renseigne ; il y est dit : « Le gouvernement requis est seul juge du caractère de l'infraction. Sans s'arrêter à la qualification employée dans la demande d'extradition, il examine la nature du fait. »

Le projet de 1900, lui aussi est muet sur cette question, car l'article 5 se borne à dire : « Les crimes et délits qui présentent un caractère politique

1. Voir Martens, XXXIII, 115.

sont exceptés de l'extradition. » Mais il convient de décider que le droit d'apprécier si le fait est politique ou non appartient à l'État requis.

La jurisprudence est en ce sens. C'est ainsi qu'un arrêt du Tribunal fédéral suisse du 11 septembre 1891 statue que l'État requis n'est lié en aucune manière par la décision du pays requérant sur la nature de l'acte incriminé, et que les juges du pays de refuge ne perdent pas le droit, et restent même dans l'obligation de décider, après examen scrupuleux des circonstances de fait de chaque cas particulier, si l'acte poursuivi constitue un délit politique (1).

Il a été aussi jugé que le prévenu pouvait toujours prouver que la demande d'extradition était faite, en réalité, pour le poursuivre pour une infraction politique. C'est ce qui ressort d'un arrêt du tribunal fédéral suisse du 15 mars 1886, où il est dit : « L'individu dont l'extradition est requise pour un délit de droit commun ne saurait échapper à cette mesure en se bornant à alléguer que les faits à raison desquels il est recherché ont été commis par un motif et dans un but politiques. Il lui incombe d'établir les faits d'où résulte le caractère politique du délit qui lui est reproché (2). »

1. Voir cet arrêt, rapporté dans *J. de dr. int. priv.*, année 1891, p. 302.

2. *J. de dr. int. priv.*, 1886, p. 246, et *Journal des tribunaux de Lausanne*, 27 mars 1886.

CHAPITRE V

De l'extradition et des délits de droit commun mêlés d'éléments politiques

Nous venons de voir que le droit commun des traités, en conformité en cela avec les principes, n'accorde pas l'extradition pour délits politiques. Mais l'accord établi cesse bien souvent lorsqu'on passe aux applications des principes, lorsqu'on envisage le monde objectif; et c'est précisément dans ce cas, que les difficultés apparaissent, car les délits politiques purs sont assez rares, les révolutionnaires ne se contentant pas de demeurer dans ce domaine, mais pour arriver à leur fin, employant en général tous les moyens.

Aussi le plus souvent, l'infraction qu'il s'agit d'apprécier est-elle un délit politique plus ou moins altéré par des éléments de délit commun, qu'on l'appelle délit politique *relatif*, fait *connexe* ou *complexe*. Et alors la difficulté capitale de la matière se révèle. Si l'extradition doit être refusée à raison d'un délit purement politique, doit-elle l'être aussi quand

il n'y a que délit politique *relatif*, et sinon dans quelles hypothèses doit-elle être accordée ?

Tel est le problème qui ne laisse pas que d'être délicat. Pour en donner une solution très claire, il nous faut auparavant préciser la terminologie et expliquer ce que sont ces délits qu'on appelle connexes, complexes, délits politiques relatifs.

L'article 227 du Code d'instruction criminelle nous définit le délit connexe : « Les délits sont connexes, soit lorsqu'ils ont été commis en même temps par plusieurs personnes réunies, soit lorsqu'ils ont été commis par différentes personnes, même en différents temps et en divers lieux, mais par suite d'un concert formé à l'avance entre elles, soit lorsque les coupables ont commis les uns pour se procurer les moyens de commettre les autres, pour en faciliter, pour en consommer l'exécution, ou pour en assurer l'impunité. »

Il y a donc connexité : 1° quand un crime est commis par plusieurs personnes ; 2° quand une même personne commet plusieurs crimes, et il faut distinguer dans le premier cas : *a*) lorsque le crime a été commis en même temps par plusieurs personnes réunies ; *b*) ou par différentes personnes, même en temps différents et en divers lieux mais par suite d'un concert formé à l'avance entre elles. Et dans le deuxième cas comme dans le premier lorsque les auteurs des différents crimes ont commis les uns

pour se procurer les moyens de commettre les autres, pour en faciliter, pour en consommer l'exécution ou pour en assurer l'impunité.

Par exemple, les crimes de droit commun commis par des insurgés tels que le meurtre, la destruction de propriétés privées, dans le but de renverser le gouvernement sont connexes au crime politique d'insurrection.

Au contraire, il y a délit *complexe* lorsque le fait délictueux lèse à la fois l'ordre politique et un intérêt privé ; en ce cas l'acte est matériellement *un* ; par exemple : l'assassinat du chef de l'État. En effet il n'y a qu'un fait unique à la fois crime de droit commun et crime politique ; tandis que le délit connexe suppose plusieurs faits délictueux rattachés les uns aux autres par un lien plus ou moins étroit.

Ceci dit, les traités, étendent-ils aux délits connexes et aux délits complexes les privilèges, au point de vue de l'extradition, dont jouissent les délits politiques purs ?

La réponse ne saurait faire de doute.

Tout d'abord, pour ce qui est des délits connexes, la grande majorité des traités en stipule la non extradition. Déjà dans la convention de 1834 (1) entre la France et la Belgique, l'article 5 portait : « Il est expressément stipulé que l'étranger dont l'extradi-

1. V. de Clercq, IV, 278.

tion aura été accordée ne pourra, dans aucun cas, être poursuivi ou puni pour aucun délit politique antérieur à l'extradition ou pour aucun fait connexe à un semblable délit. »

Cette clause fut insérée dans la plupart des traités conclus depuis, soit par la France avec les puissances étrangères, soit par les puissances entre elles (1). Et aujourd'hui encore le traité du 9 juillet 1901 entre la Belgique et la Grèce, article 6 ; le traité franco-grec du 29 mars-11 avril 1906, article 6 ; le traité entre la Suède et la Norvège du 21 février 1907, ratifié le 15 avril, et le traité franco-américain du 6 janvier 1909, article 6, décident que l'extradition ne doit pas être accordée pour les délits connexes (2).

Maintenant, passons aux délits *complexes*. Ils ne sont pas mentionnés dans les conventions, cependant il faut décider que le but des traités a été de leur donner le même sort qu'aux délits *connexes*, sauf le cas de régicide ou pour mieux s'exprimer que l'expression *connexe* englobe les délits *complexes*. En effet le lien entre l'élément politique et l'élément non politique étant plus étroit dans le cas de délit *complexe*, puisque là, le délit de droit commun se confond dans un même acte avec le délit politique, que dans le cas de délit connexe, l'exclusion de l'extra-

1. Voir la liste de ces traités, Beauchet, p. 209.

2. Voir la liste de ces traités, fin du ch. II.

dition pour ces derniers, implique, *a fortiori*, cette exclusion pour les premiers. D'autre part, les traités renferment généralement la clause d'après laquelle le régicide qui est un crime complexe ne participe point aux immunités des infractions connexes à un délit politique ; il faut en conclure par *a contrario*, que ce crime pouvait être compris dans la dénomination des délits connexes (1).

L'exception relative aux délits connexes est expressément formulée dans les traités conclus par la France, le 14 août 1876 avec la Grande-Bretagne, article 5 (2) ; le 1^{er} novembre 1855 avec l'Autriche, article 7 (3) ; le 15 août 1874 avec la Belgique, article 3 (4). On la retrouve de même dans l'article 8 du traité avec Brème du 10 juillet 1847 (5) ; dans l'article 3 du traité avec le Danemark du 28 mars 1877 (6) ; dans l'article 3 du traité avec l'Espagne, du 14 décembre 1877 (7) ; l'article 8 du traité avec Hambourg du 5 février 1848 (8) ; l'article 8 du traité avec Lubeck du 31 août 1847 (9) ; l'article 3 du traité avec le grand-

1. Rolin, *Ann. de l'Inst. de d. int.*, t. XI, p. 190.

2. V. Kirchner, p. 535.

3. Kirchner, p. 499.

4. Kirchner, p. 513.

5. Kirchner, p. 520.

6. Kirchner, p. 446.

7. Kirchner, p. 526.

8. Kirchner, p. 543.

9. Kirchner, p. 560.

duché de Luxembourg du 12 septembre 1875 (1) ; l'article 8 du traité avec Mecklembourg-Schwerin du 26 janvier 1848 (2) ; l'article 3 du traité avec la principauté de Monaco du 8 juillet 1876 (3) ; l'article 5 du traité du 24 décembre 1895 avec les Pays-Bas (4) ; l'article 5 du traité entre la Tunisie et l'Italie ; l'article 6 du traité du 29 mars 11-avril 1906 avec la Grèce (5).

Certains traités ne mentionnent pas les délits connexes, mais se bornent à exclure de l'extradition les faits politiques en général sous cette forme : « Les crimes et délits politiques sont exclus de la présente convention. » Tels sont, en ce qui concerne la France, les traités conclus le 29 novembre 1869 avec la Bavière, article 3 (6) ; avec le Chili (7), du 11 avril 1860, article 7 ; la Hesse, du 29 janvier 1853, article 7 (8) ; le Hanovre de 1855, article 7 ; l'Italie du 12 mai 1870,

1. Kirchner, p. 563.

2. V. Kirchner, p. 569.

3. Kirchner, p. 574.

4. Voir Martens, XXXIII, p. 41.

5. L'article 6 du traité du 6 janvier 1909 entre les États-Unis et la France, n'emploie pas l'expression délits connexes, mais délits à caractère politique. V. Doc. parl. Chambre, sess. ord. du 22 mars 1909 ; annexe n° 2391, p. 1024.

6. Kirchner, *op. cit.*, p. 506.

7. Kirchner, p. 522.

8. Kirchner, p. 545.

article 3 (1) ; la Lippe, du 11 avril 1854 (2) ; le Pérou, du 30 septembre 1874, article 7 (3) ; la Suisse (4), du 9 juillet 1869, article 2 ; le Wurtemberg, du 25 janvier 1853 (5), et l'ancien traité avec les États-Unis de 1843, article 5 (6).

Mais il faut considérer que cette clause embrasse les infractions connexes aux crimes et délits politiques. En effet les nations contractantes ne sont obligées à l'extradition que pour les cas qu'elles ont spécifiés dans les conventions, or dans ces cas ne sont pas compris les délits politiques, il est donc parfaitement inutile de les exclure. Il faut en conclure que la clause vise et s'étend aux délits connexes.

L'exception relative aux délits connexes doit-elle être considérée comme maintenue dans les rapports de deux États qui n'excluent pas formellement dans les traités les délits politiques, des faits passibles d'extradition, ou dans les rapports de deux États comme la France et la Russie entre lesquels n'existe pas de convention ?

On pourrait croire que l'État requis est absolument

1. Kirchner, p. 545.

2. Kirchner, p. 557.

3. Kirchner, p. 591.

4. Kirchner, p. 609.

5. Kirchner, p. 622.

6. Kirchner, p. 533.

libre de sa décision et qu'il peut livrer le délinquant pour une infraction connexe.

Cependant nous estimons que les usages et principes du droit international doivent être observés ; de même qu'en droit interne, pour les cas nouveaux ou douteux, on invoque, à défaut de dispositions expresses, des arrêts de la jurisprudence, de même en droit international, la règle de non extradition pour délits politiques connexes, observée dans les rapports des États signataires établit à l'égard des autres puissances un précédent, un usage du droit international qui doit être pris en considération en l'absence des conventions.

Nous ne suivrons pas le système des traités dans son extension systématique du droit d'asile. Nous trouvons que cette extension est bien trop large et de nature à choquer la conscience publique, et que la seule circonstance d'une connexité avec un fait politique, souvent quelconque, très éloignée et très indirecte, ne doit pas faire échapper le coupable au châtement. Admettre le système des traités c'est, en certains cas, faire triompher cette maxime « que la fin justifie tous les moyens » ; c'est excuser des crimes déplorables et monstrueux, c'est permettre à des voleurs ou à des assassins, en se plaçant sous l'égide d'une opinion politique, de profiter d'une insurrection pour commettre des infractions universellement réprouvées.

Conformément aux traités, il a été logique de refuser à la France l'extradition des insurgés de la Commune coupables d'attentats ; et la France, à son tour, en conformité des traités a refusé au gouvernement espagnol l'extradition du curé Santa-Cruz, le tortionnaire de l'insurrection carliste, et celle du cabecilla Famelingo qui, dans le cours de la même insurrection, se rendit coupable de viol !

Nous avons donc l'intention de proposer ici un système autre que celui des traités, un système où la connexité politique sera insuffisante à protéger le réfugié, où le fait de droit commun lié au fait politique devra remplir certaines conditions. Remarquons qu'à cet égard le projet de loi de 1900 semble avoir réalisé une heureuse innovation dans le sens que nous indiquons. L'article 5, en décidant « qu'il faut excepter de l'extradition les crimes et délits qui présentent un caractère politique » et en ne faisant nulle mention de faits *connexes* a voulu indiquer par là que tous les faits connexes ne devaient pas échapper en totalité à l'extradition uniquement parce que connexes, mais qu'il leur fallait en outre l'existence de certaines circonstances de nature à leur donner un caractère politique nettement déterminé.

Nous ne distinguerons pas entre les délits connexes et les délits complexes. Cette distinction tout d'abord nous est inutile puisque, comme nous l'avons montré,

les traités eux-mêmes emploient l'expression délits connexes comme synonymes de délits complexes (1).

La distinction est en outre illogique. En effet si l'on fait une différence, au point de vue de l'extradition, entre les délits connexes et complexes, ce ne peut être que pour une raison de procédure, parce que le lien qui unit le délit commun et le délit politique est plus étroit dans un cas que dans l'autre et que par conséquent le jugement qui doit, par hypothèse, laisser de côté le fait politique, est possible dans l'un, impossible dans l'autre. Or la séparation des deux faits étant naturelle pour le délit connexe, l'extradition devrait avoir lieu, et ne pas avoir lieu pour délit complexe puisque la séparation ne peut être qu'idéale.

Aussi, nous ne nous étonnons pas que les auteurs ne s'entendent pas toujours sur la qualification à donner à tel ou tel délit. Ainsi Bregeault (2) et Renault (3) citent comme exemples de délits *connexes* les cas où des insurgés pour les besoins de la lutte pillent les magasins d'armuriers, envahissent ou détruisent les maisons particulières, tandis qu'au contraire Billot (4) y voit des délits complexes.

Nous pensons qu'il faut donc renoncer aux expressions délits complexes ou connexes puisqu'elles sont

1. Voir *supra*.

2. *La Loi* du 17-18 octobre 1881.

3. *Loc. cit.*, n° 14.

4. *Loc. cit.*, p. 104.

nuisibles. Et puisque nous examinons ici des délits de droit commun liés à des faits politiques soit par des rapports de temps, soit par des rapports de causalité, motif ou but, demandons-nous simplement si ces rapports de temps ou de cause sont capables et suffisants à empêcher l'extradition ou non ?

Les délits communs peuvent être liés, disons-nous, à des événements politiques par certains rapports de *temps*. Ces rapports de temps vont-ils suffire à donner au fait commun le caractère politique et devra-t-on refuser l'extradition ? Stuart Mill l'a soutenu lorsqu'il définissait les délits politiques dans son discours à la Chambre des Communes du 3 août 1866 : « A political offence is any offence committed in the course of or furthering of civil War, insurrection or political commotions. » Cette idée était en corrélation intime avec le mouvement favorable au délit politique qui date de 1830. Et c'est pour cette raison que les gouvernements européens ont refusé à la France l'extradition des insurgés de la Commune.

Mais nous n'hésitons pas un instant à repousser cette théorie. Nous la trouvons à la fois trop large et trop étroite : *trop large* : car pourquoi soustraire à l'extradition l'auteur de tout fait criminel sous le seul prétexte que ce fait s'est produit pendant une insurrection ou une lutte politique. Le crime commis pendant une période de troubles peut n'avoir

été inspiré par rien de politique qui en changerait la nature, par exemple, s'il n'a servi qu'à satisfaire des vengeances particulières. Aussi Stuart Mill qui l'avait bien compris est-il revenu dans la suite sur son opinion ; car dans le « Royal commissio of extradition » dont il était membre, il estimait nécessaire d'exclure en principe de la clause des délits politiques l'assassinat commis même au cours d'une guerre civile (1).

D'autre part, la définition de Mill est trop étroite, car elle rend l'extradition possible à l'égard de tout acte de violence n'étant pas en rapport direct avec un événement politique. Et Lammasch (2) qui a bien fait remarquer ce défaut cite l'exemple d'un individu qui aurait séquestré pendant quelques heures un électeur pour l'empêcher de voter, ou qui l'aurait contraint par des menaces, soit à s'abstenir, soit à exprimer son suffrage dans un sens déterminé, et pourrait de ce fait être livré comme coupable d'avoir attenté à la liberté individuelle. Il nous faut donc conclure que le rapport de temps ne suffit point pour donner à un délit un caractère politique.

La jurisprudence est en notre sens.

Un arrêt a jugé que les crimes de droit commun, ne jouissent pas, par cela seul qu'ils sont connexes à un

1. Conf. Lammasch, p. 66.

2. Page 66.

crime politique, de l'atténuation de peine admise en faveur des crimes politiques. Il s'agissait du meurtre du général Brea, mis à mort par les insurgés de 1848 : il s'était présenté en parlementaire, alors que le combat avait pris fin. La Cour décida que cet assassinat constituait par lui-même un crime de droit commun « et que la connexité avec une insurrection ne saurait être considérée comme une excuse et déterminer une atténuation de la peine (1). »

Un second arrêt a jugé de même que l'abolition de la peine de mort en matière politique ne profite qu'aux crimes exclusivement politiques, et que la connexité d'un crime commun avec l'insurrection, c'est-à-dire avec des faits constitutifs de crimes qualifiés, ne peut faire échapper le premier de ces crimes à la peine que la loi commune prononce (2).

D'après un troisième arrêt, le pillage en réunion ou bande, et à force armée commis au moment d'une émeute, des marchandises, effets et propriétés mobilières d'un particulier, ne constitue pas un délit politique auquel puisse s'appliquer le bénéfice des décrets d'amnistie relatifs à ces délits (3).

A côté des rapports de temps, il y a parfois, disions-nous, des rapports de causalité qui unissent les

1. Crim. rej., 9 mars 1849, aff. Daix, Dalloz, 49.1.60.

2. Crim. rej., 10 avril 1852, aff. Millelot, Dalloz, 52.1.188.

3. Crim. rej., 27 août 1850, aff. Lepelletier, V. Dalloz, 1850.5.333.

divers faits communs et politiques. En effet le délit de droit commun peut avoir été commis sous l'influence de motifs politiques, ou dans un but politique. Examinons donc en détail ces deux sortes de causes : le motif d'une part, le but d'autre part.

Doit-on réserver le bénéfice de l'asile à l'auteur d'un délit dont le *motif* est politique ?

Non. Comme nous l'avons vu, cet acte reste bien une infraction de droit commun et ne devient pas un délit politique en raison du motif politique.

D'autre part, pourquoi n'extradons-nous pas l'auteur d'un délit politique ? C'est parce qu'il y a obligation par l'État requis de ne pas violer le principe de non intervention en appréciant certains faits qualifiés délits par l'État requérant et qui ne sont peut-être de la part de leurs auteurs que des actes de légitime défense, suivant que le gouvernement attaqué est ou non en faute à l'égard des gouvernés. Or, quand le *motif* d'un délit de droit commun est politique, simplement, le caractère criminel de l'acte n'est pas douteux, et cet acte ne peut être interprété tantôt comme délit, tantôt comme acte de défense. En effet, pour que l'acte considéré puisse être un acte de défense, il faut que son auteur se soit proposé de constituer une résistance légitime à un pouvoir oppresseur, et que cet acte ait été, du moins dans sa pensée, capable *d'influencer*, en tout ou en partie,

l'ordre politique existant; il faut en un mot que l'acte incriminé ait été accompli au moins dans un but politique. Ainsi dans un moment de troubles, un individu peu scrupuleux profite du désordre pour assassiner un de ses ennemis politiques : du reste, la victime n'est qu'un homme obscur, non une de ces têtes de ligne dont la mort peut désorganiser un parti, et le pillage de sa maison ne peut procurer aux insurgés ni armes, ni avantages d'aucune espèce (1) : en pareil cas le caractère criminel de l'acte n'est pas douteux ; car, d'après cet exemple, ces actes ne constituent pas des actes de légitime résistance, il n'y a pas de but politique, mais le but ordinaire qui existe dans tout crime commun ; son auteur n'a pas visé une fin politique, et l'acte ne peut pas, suivant les cas, passer pour un délit ou pour un acte légitime ; il est toujours un délit, et par conséquent doit donner lieu à extradition.

Nous sommes en cela d'accord avec la pratique qui nous fournit plusieurs exemples d'extraditions accordées à raison de crimes dont le *motif* seulement était politique. Ainsi le gouvernement français a livré au gouvernement italien un individu qui, le 24 mai 1869, avait commis une tentative d'assassinat à Livourne sur la personne du général autrichien Folliot de Crenneville, bien qu'elle eût pour mobile des sentiments de haine qui avaient pris naissance

1. Grivaz, p. 236 ; Beauchet, p. 218, n° 386.

dans le cours de la révolution de 1848 à l'occasion de la prise de Livourne (1). Il a de même accordé l'extradition des auteurs de l'assassinat commis à Francfort sur le comte Auerswald et sur le prince Lichnowsky bien que ce crime eût été inspiré par des passions politiques (2).

Le tribunal suisse a décidé le 15 mars 1886, qu'il y avait lieu d'extrader un fonctionnaire russe, accusé de faux et de détournement d'une succession, malgré sa prétention d'avoir, en accomplissant ces crimes, cédé à un mobile politique, en voulant enrichir le parti révolutionnaire russe (3). De même, un jugement de la Haute-Cour de justice de Londres, du 10 décembre 1890, rendu dans la célèbre affaire Cassioni, admet pareillement que l'extradition n'est pas exclue, par cela seul que le crime ou délit a été commis pour des motifs politiques (4).

De même le gouvernement anglais n'a pas hésité à réclamer l'extradition des auteurs de l'assassinat commis à Dublin sur la personne de lord Cavendish et de Burke, et le gouvernement du Venezuela accorda l'extradition de O'Brien qui se reconnut l'auteur du crime (5).

1. Fiore, *Dr. pén. int.*, t. 2, n° 405.

2. Lammasch, p. 55.

3. *Jour. du dr. int. priv.*, 1887, p. 113.

4. Voir Haute-Cour de Justice de Londres, dans *J. d. dr. int. pr.*, 1890, page 948, et Beauchet, p. 220, n° 390.

5. Rolin, Rapp. à l'Inst. V. *Ann. de l'Inst.*, 1892-1894, p. 163.

Mais si nous refusons le bénéfice de l'asile à l'auteur d'un délit dont le *motif* seul est politique, que devons-nous décider lorsqu'un délit de droit commun est employé comme moyen d'exécution d'un délit politique, en un mot, quand un délit commun a pour *but* un délit politique ?

Les uns décident *de planò* que ce délit doit échapper à l'extradition comme étant un délit politique, le *but* politique étant pour ceux-là le *critérium* du délit politique (1). Mais nous ne les suivrons pas sur ce terrain, car nous avons décidé que le délit dont le but seul est politique, n'est pas pour ce motif un délit politique ; et que le seul délit qui peut être ainsi qualifié est celui dont l'objet même est un droit politique.

Néanmoins, il convient de réserver une place à part au délit en soi de droit commun dont le but est politique.

Tout d'abord, on peut faire cette remarque que lorsque l'auteur d'un délit considéré est arrêté sur le territoire de l'Etat lésé par lui, on lui applique le même traitement qu'on applique au délinquant politique, en ce qui concerne la peine ou la juridiction.

Aussi nous prétendons qu'il convient, en principe, d'assimiler au point de vue de l'extradition le délit

1. Nous avons exposé cette théorie au chapitre de la définition délit politique.

à but politique au délit politique, en principe disons-nous, sauf les conditions que nous formulerons plus tard.

Et ce sont les mêmes motifs qui font exclure l'extradition pour les délits objectivement politiques qui commandent de l'écarter dans les cas qui nous occupent.

D'une part, motifs moraux : celui qui pille une caisse pour subvenir à l'entretien d'insurgés ; qui détourne des matériaux pour construire une barricade, ou qui tue en combattant des soldats envoyés contre lui ne nous apparaît pas comme un voleur ou un meurtrier ordinaire. Comme le dit M. Beauchet (1), « le but poursuivi par l'agent a une nature si différente de celle que se propose un malfaiteur vulgaire qu'il dépasse, et relègue en quelque sorte dans l'ombre, le délit de droit commun, et que celui-ci apparaît uniquement comme un moyen et non comme une fin ».

Cette justification, à elle seule serait insuffisante, car elle prouve qu'il y a criminalité atténuée, mais non impossibilité d'extrader.

Mais nous avons un motif juridique de ne pas extra-der, et c'est le suivant : de même que nous avons dit que le délit purement politique, but visé par l'auteur du délit commun, doit échapper à l'extradition, parce

1. Beauchet, p. 221, *op. cit.*,

que sa nature de délit n'est pas évidente mais prête à une controverse que l'État requis n'a pas le droit de trancher par crainte de violer le principe de non intervention, de même il en sera pour le délit commun commis pour atteindre le but politique.

Car, puisque dans certains cas le fait politique est un acte de défense, par conséquent, légitime, les voies et moyens nécessaires à la réalisation de cet acte de défense, eux aussi deviennent légitimes. Comme le disent M. Grivaz et Beauchet (1) ce n'est pas par les voies ordinaires et pacifiques, par la presse, par la parole que l'auteur du délit politique s'élevant contre le pouvoir qui viole la loi aura raison, le plus souvent du moins, de la résistance de ce pouvoir à la volonté des citoyens, qu'il l'amènera à se soumettre ou à se démettre, et qu'il rétablira l'ordre légal. Le gouvernement qui a en main la force armée et les fonctionnaires, soutiendra évidemment son entreprise par la force, et si les gouvernés qui tiennent pour l'ordre établi n'ont pour eux que le droit, le droit sera vaincu : résultat inacceptable. C'est donc parce qu'ils sont indispensables et nécessaires que les moyens violents employés pour un but légitime le deviennent aussi.

Par conséquent l'extradition ne doit pas avoir lieu pour le délit de droit commun dont le but est un dé-

1. Grivaz, p. 241, et Beauchet, p. 221.

lit politique. Il s'ensuit donc que tout crime pourrait à l'occasion échapper à l'extradition puisque les infractions même les plus graves peuvent avoir un but politique. Les résultats du principe ont paru exagérés ; aussi a-t-on proposé divers systèmes en vue de restreindre le droit d'asile pour les espèces dont nous nous occupons ; nous allons les exposer successivement.

Le système de la *séparation* consiste à séparer par la pensée l'élément commun de l'élément politique dans un délit concurrent. S'agit-il d'un délit que l'on appelle connexe, comme par exemple le pillage d'un magasin d'armurier par des insurgés ; il est facile de séparer le vol qualifié de l'acte préparatoire du délit politique ; s'agit-il d'un délit que l'on nomme complexe, par exemple le régicide : on peut séparer idéalement le meurtre de l'atteinte qui frappe le chef de l'État. Et puisqu'il y a deux délits absolument distincts, et puisqu'on peut isoler les deux infractions, l'État lésé ne demanderait, et l'État de refuge n'accorderait l'extradition que pour le seul délit commun (1).

1. Ce système a été adopté par le traité du 17 novembre 1888 entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie. L'article 3 *in fine* dit : « Bien que l'extradition n'ait lieu que pour les crimes communs énumérés à l'article précédent, elle ne sera pas refusée en raison du fait que les inculpés se seraient aussi rendus coupables de délits politiques, mais ils ne

Les partisans de ce système en donnent les raisons. « Pourquoi l'État requis, dit M. Weiss (1), aiderait-il le réfugié coupable d'un semblable délit à braver publiquement les lois de son pays quand il a un moyen facile de sauvegarder sa dignité et de maintenir intact le renom de son hospitalité, tout en ne sacrifiant rien des exigences de la répression ? » Évidemment, l'extradition ne serait accordée que sous la réserve expresse que l'individu livré ne serait jugé que pour le crime de droit commun dont il s'est rendu coupable, et que les juges de l'État requérant ne tiendraient aucun compte, dans leur sentence, du caractère politique dont les événements ont pu revêtir le délit commun (2).

Ce système, certes est ingénieux ; il est bien vrai que puisqu'un délit se caractérise par son objet, il y a bien dans les exemples cités plus haut, régicide et vol d'armes avec violence, un crime de droit commun, assassinat ou vol ; mais nous le repoussons. Juridiquement parlant, le délit commun commis dans un but politique forme un tout indivisible, et l'on ne saurait juger équitablement une des parties détachées de l'ensemble, car l'élément intrinsèque

pourront dans ce cas être poursuivis ou punis que pour les crimes communs pour lesquels l'extradition aura été accordée. »

1. Weiss, *op. cit.*, p. 174.

2. Voir Bluntschli, *Dr. intern. cod.*, § 401 ; Billot, p. 107 ; Brusa, p. 128.

qu'est le but politique qui se joint au délit commun fait varier la nature et le degré de la culpabilité du délinquant qui ne peut plus être assimilée à celle d'un criminel de droit commun ; il y a là une infraction d'un genre à part ; une sorte de combinaison d'élément politique et d'élément de droit commun, et l'extradition qui viendrait à être accordée dans ce cas le serait pour un crime autre que celui qui a été commis en réalité.

D'un autre côté, s'il est vrai que les réserves formulées par l'État de refuge puissent avoir pour effet que le délinquant ne soit jugé par des juridictions d'exception, et pour le seul crime de droit commun, il n'en est pas moins vrai non plus, que les juges de l'État requérant, dans la fixation de la peine, soumis qu'ils seraient à des préoccupations extérieures, ou à la pression de l'opinion publique, ne soient tentés de voir dans l'intention politique une circonstance aggravante du délit commun.

Et d'ailleurs ce système n'accordant l'asile qu'au cas où le moyen est licite ou constitue lui-même un délit politique, il s'ensuit que le champ d'application du principe de l'asile est restreint d'une façon exagérée, aux délits politiques *purs*. C'est là une restriction arbitraire, car dans le cas où l'auteur du délit politique est dans son droit, le pouvoir attaqué n'a pas d'objection valable à élever contre l'usage de

la violence à son égard (1). Ce serait en un mot réduire l'insurgé à l'emploi de moyens purement théoriques, le confiner dans le domaine des idées et des discours : ce qui serait illogique, car on n'agit pas avec des idées, mais avec des faits.

Le système de la PRÉDOMINANCE, comme son nom l'indique, consiste à comparer, dans un délit concurrent, les deux éléments commun et politique, à en estimer la valeur relative et à déclarer le délit, commun ou politique, suivant la prédominance de l'un ou l'autre élément. Ce système qui a été imaginé par Ortolan (2) et reproduit par Billot (3) est ainsi exposé : « Toutes les fois qu'un seul et même fait contient en soi plusieurs délits : par exemple l'oppression par violence d'une femme mariée, qui serait à la fois viol et adultère, le fait étant unique, il ne saurait justement y avoir deux peines : c'est par le plus grave des deux délits qu'il renferme que ce fait sera justifié, le délit inférieur n'y jouant que le rôle de circonstance accessoire ».

C'est ainsi que d'après ce système, on déciderait que, lorsque dans une insurrection une troupe s'empare des armes d'un armurier, il y aurait là un délit

1. Soldan, *L'extra. des cri. pol.*, ; Grivaz, p. 255 ; Beauchet, p. 224, n° 394.

2. *Éléments de dr. pénal*, 4^e édit., I, n° 725.

3. *Traité de l'extrad.*, p. 104.

politique, l'intention de ceux qui commettent de pareils actes étant bien moins de nuire à ceux qui en souffrent, que de faire un acte d'hostilité contre le pouvoir établi ; ce qui l'emporte ici, c'est le droit et l'intérêt politiques. Au contraire, l'intérêt politique ne sera que secondaire dans le cas d'assassinat du chef de l'État ou d'un fonctionnaire, et ce sera la culpabilité de droit commun qui l'emportera, car ici c'est le droit individuel qui a subi la plus forte atteinte.

Le système de la prédominance a été admis dans la nouvelle loi suisse sur l'extradition du 22 juillet 1892 (1). L'article 10 de cette loi, après avoir posé le principe que l'extradition ne sera pas accordée pour des délits politiques, ajoute : « Elle sera accordée, alors même que le coupable alléguerait un motif ou un but politique, si le fait pour lequel elle est demandée constitue principalement un délit commun. Le tribunal fédéral appréciera librement dans chaque cas particulier le caractère de l'infraction, d'après les faits de la cause. » La même théorie est admise par le gouvernement brésilien dans la plupart de ses traités et spécialement dans la convention de 1895 (2) avec les Pays-Bas : « L'extradition sera accordée, alors même que le coupable alléguerait un

1. V. *An. de lég. étr.*, XXII, 518 et s.

2. V. *Martens*, XXVII, 418.

motif ou un but politique, si le fait pour lequel elle est demandée constitue principalement un délit de droit commun. » (Article 6 *in fine*.)

Nous repoussons sans hésitation le système de la prédominance. Tout d'abord, il aboutit en fait à la suppression d'un des éléments du délit : ce qui est antijuridique, car on n'a pas le droit de négliger un élément d'une infraction, soit en faveur, soit au préjudice d'un inculpé.

D'ailleurs, il est impossible de comparer la gravité des deux éléments, commun et politique, composant l'infraction *sui generis* que nous examinons. En effet, on ne compare que des choses de même espèce, et sans doute on comprend fort bien qu'en droit pénal interne on compare un meurtre et un assassinat, un vol simple et un vol qualifié, car ici, il s'agit de délits de même nature. Mais lorsqu'il s'agit d'un délit concurrent, les éléments ont trop peu d'analogie pour qu'une comparaison entre eux puisse utilement intervenir, la nature des droits lésés étant absolument différente.

Et en outre, en admettant le caractère décisif de la gravité de l'infraction, quelle serait l'unité de mesure de cette gravité? On ne saurait la trouver dans la gravité de la peine, comme cela est possible en droit pénal français, au moyen de l'échelle générale des peines, articles 7 et 8 du Code pénal, car ici, nous sommes sur le terrain de l'extradition, en droit inter-

national. Or, pour comparer les deux éléments, l'État de refuge emploierait évidemment sa loi nationale. Mais la subordination des peines pouvant n'être pas la même dans la législation des deux États en présence, les peines peuvent être différentes, les unes même peuvent manquer dans l'État requis, et, alors ou l'État requérant a le droit de réclamer l'extradition sans que l'État requis ait le droit de l'accorder, ou c'est le contraire.

Le système dit des *usages de la guerre* est celui d'après lequel l'extradition ne doit pas avoir lieu pour un fait commis dans une lutte politique, si ce même fait, commis dans la guerre pouvait être justifié selon le droit des gens.

Ce système eut une certaine vogue. Formulé tout d'abord par Dudley Field, il fut adopté par *l'Association pour la réforme et la codification du droit des gens* dans sa session de La Haye en 1875, contrairement aux conclusions de son rapporteur, Coninck Liefsting (1).

Le système des usages de la guerre fut aussi adopté par l'Institut de droit international.

Dans la quatorzième résolution d'Oxford, alinéa 2, il est dit : « L'État requis, pour apprécier les faits

1. *Bulletin de la Société de lég. comparée*, 1878, p. 379.

commis au cours d'une rébellion politique, d'une insurrection, ou d'une guerre civile doit se demander s'ils seraient ou non excusés par les usages de la guerre (1). »

On le retrouve dans le projet de loi espagnol sur l'extradition. L'article 9 refuse l'extradition pour « tous les attentats commis pendant une rébellion contre les pouvoirs publics, qui ne seraient point punis d'après la législation existante, s'ils avaient été accomplis par des armées régulières, ou par des personnes appartenant à des armées régulières en temps de guerre ».

Comme on le voit, cette théorie a pour base l'analogie qui existe à l'égard de l'État de refuge entre la guerre internationale d'une part, et d'autre part, la guerre civile et autres faits analogues. Car, dit-on, l'État étranger, pour lequel les faits commis ne constituent pas des crimes, doit s'abstenir dans le cas d'insurrection de favoriser l'un ou l'autre des partis en présence de même qu'il le ferait au cours d'une guerre internationale. Il s'ensuit donc que tous les faits que l'on envisagerait comme ne devant pas donner lieu à extradition s'ils se produisaient dans un état de guerre internationale, devraient être considérés avec la même faveur s'ils se produisaient à l'appui de la lutte politique.

1. *Annuaire de l'Institut*, tome IV, p. 295.

Si, au contraire, les faits commis au cours de l'insurrection sont en dehors des faits que justifieraient les usages de la guerre, c'est un crime de droit commun et son auteur doit être livré.

Il est inadmissible de soutenir que les actes, dans une insurrection, non conformes aux usages de la guerre, doivent donner lieu à extradition. Ce serait admettre l'identité de l'insurrection, et de la guerre internationale : ce qui n'est pas. Les circonstances dans lesquelles ces deux sortes de luttes se produisent, et les moyens qu'elles sont amenées à employer sont essentiellement différents. La guerre civile ne peut éviter certains actes condamnés par la guerre internationale. Ainsi, à l'ouverture des hostilités, il arrivera que les insurgés n'auront pas revêtu les uniformes et les insignes qui distinguent les combattants des non combattants. De même, la guerre internationale met en présence des troupes dont les actes sont couverts par l'unité et la responsabilité du commandement, tandis qu'il est impossible que les insurgés arrivent immédiatement à cette unité.

Les moyens employés seront, eux aussi, profondément différents, car l'État lésé, en général, ne considérera pas ses adversaires comme de véritables belligérants, comme de véritables ennemis, mais comme des criminels, et ne se fera par conséquent aucun scrupule de violer à leur égard les usages de la guerre. C'est ainsi qu'il n'hésitera pas, le cas échéant,

à emprunter les insignes et les uniformes des insurgés pour le faire tomber dans une embuscade, à mettre à prix la tête du chef de l'insurrection, à dévaster des propriétés de rebelles.

Or il y a là précisément une bonne raison pour que l'État de refuge, résolu à garder la neutralité, trouve tout naturel que les rebelles usent des mêmes procédés à titre de représailles et en refuse l'extradition.

Si l'on adoptait le système de l'Institut, on aboutirait à des difficultés internationales. Il y a impossibilité d'un accord sur la nature des actes qui servent de base à la demande d'extradition entre l'État étranger qui ne trouvera pas ces actes répréhensibles et l'État lésé qui y voit des crimes ; on n'arrivera pas à décider si les actes sont ou non conformes aux usages de la guerre.

Ajoutons que le champ d'application du système des usages de la guerre est trop étroit, car ne concernant que les faits de guerre, il ne tranche pas la question en ce qui concerne les actes isolés qui ne se rattachent pas à une insurrection ou sont commis en dehors de toute lutte ouverte.

Nous maintenons donc comme une circonstance nécessaire et légitime, pour que l'extradition soit refusée, l'existence du but politique. Mais, répétons-le, par but politique, il faut supposer et ne supposer que

l'intention de préparer ou réaliser un délit politique pur. Il ne suffirait pas évidemment qu'un individu prétende avoir agi dans un but politique, sous prétexte qu'il fait partie d'une société politique quelconque, car il peut avoir agi dans un but autre que celui de son parti, ni même sous prétexte qu'il aurait agi d'après les ordres de son parti, car il peut arriver qu'un parti cache de répréhensibles passions sous le manteau d'aspirations politiques. Le refus de l'extradition et l'octroi de l'asile ne se justifient que lorsque l'auteur du délit a placé son idéal très haut, et qu'il a pu espérer que son acte aurait pour conséquence une amélioration de l'organisation politique de l'État.

Mais la présence du but politique à elle seule est-elle suffisante ?

Nous ne le croyons pas, et nous décidons qu'il faut une deuxième condition pour que l'extradition soit refusée : Il faut qu'il existe un rapport direct entre le crime commis et le but poursuivi de modifier l'organisation politique de l'État. Un rapport indirect ou lointain serait insuffisant.

Expliquons-nous : dans le cas de meurtre d'un haut fonctionnaire il y aura rapport direct entre le délit moyen et le but de modifier le système politique dans un État, si ce fonctionnaire incorpore pour ainsi dire ce système, en sorte que sa mort est capable d'en entraîner la modification ou la disparition.

Au contraire, il y aura rapport *indirect*, si le meurtre n'est pas capable d'amener par lui-même une modification de l'ordre politique, bien qu'il soit capable de la réaliser d'une façon médiate, par exemple, par l'intermédiaire de la terreur qu'inspirera le renouvellement de pareils actes (1). Le délinquant commet un meurtre qui apparaît comme un épisode de la lutte générale dirigée par lui ou son parti contre la force publique, et il espère que la répétition d'actes semblables brisera la résistance opposée par les autres fonctionnaires.

Le rapport est donc indirect car le changement de l'ordre politique n'est susceptible d'être réalisé que par l'intimidation et non directement par le délit de droit commun lui-même.

Dans les deux exemples ci-dessus, il y a bien but politique, mais le moyen employé n'est pas susceptible, dans la deuxième hypothèse, de produire un effet politique direct, il paraît de moins en moins être de nature à préparer la réalisation de l'entreprise projetée; aussi pour cette raison tout motif d'accorder l'asile disparaît.

D'ailleurs, la jurisprudence suisse fournit plusieurs exemples à l'appui de notre thèse.

En octobre 1872, le Conseil fédéral a extradé à la Russie le nommé Netchaieff qui était poursuivi pour

1. Voir en sens contraire, Grivaz, p. 292.

meurtre, bien que ce dernier prétendit avoir agi dans un but politique : il soutenait qu'il n'avait commis son crime que parce qu'il craignait que la victime, l'étudiant Ivanoff, ne trahit l'existence d'un complot révolutionnaire (1), formé à Moscou dans le but de renverser le gouvernement russe.

De même, la Suisse a accordé en 1907 l'extradition du terroriste Kilatschitsky, coupable de meurtre, bien qu'il prétendit avoir agi d'accord et sur l'ordre du parti terroriste, parce que « son acte paraît être en relation très lointaine avec le but final du parti terroriste. »

La Suisse a également accordé à la Russie l'extradition, en 1908, du révolutionnaire Vassilief coupable de meurtre sur la personne du maître de police de Pensa, Kandaourow. Vassilief prétendait avoir agi d'accord avec le parti révolutionnaire socialiste russe et avec le même but que ce parti, à savoir : l'avènement de la représentation populaire, et l'extension des libertés individuelles ; or l'arrêt du tribunal fédéral du 14 juillet 1908 (2) décide qu'il n'y a pas de rapport direct entre l'acte criminel et le but poursuivi par le parti, car le meurtre du maître de police ne pouvait être de nature à amener la réalisation du régime constitutionnel.

Au contraire, le tribunal fédéral a refusé à la Rus-

1. *Jour. de dr. int.* p., 1880, p. 76.

2. *J. de dr. int.* p., 1908, p. 259.

sie l'extradition des trois Géorgiens, les deux frères Kerecelidze et Magalof, réfugiés à Genève et accusés d'avoir participé au sac de la Trésorerie de Douchet, près de Tiflis ; dix hommes en uniforme s'étaient présentés le 26 avril 1906 à la Trésorerie de Douchet. Ils donnaient le mot d'ordre de passe à la garde, pénétraient dans l'établissement et s'emparaient de 315.000 roubles en argent.

La Russie, reconnaissant dans les trois réfugiés les principaux auteurs de ce coup de main, demandait leur extradition.

Au cours de son plaidoyer, le juge rapporteur, M. Merz, établissait que le pillage de la Trésorerie avait été commis par la fraction de combat du parti fédéraliste géorgien, dans un but révolutionnaire, et qu'il s'agissait par conséquent d'un délit politique. Le point de vue du rapporteur fut admis à l'unanimité des quinze membres de la Cour, et l'extradition évidemment refusée (1).

Cette deuxième condition, comme on vient de le voir, est une condition *objective*. L'introduction d'une condition objective est nécessaire, car on a vu que le *but* à lui seul était un élément insuffisant, et entraînant à des abus. Avec la seule condition *but*, condition *subjective*, que de difficultés ! Il est bien évident que tout réfugié prétendrait avoir eu en

1. *Le Temps*, 15 février 1907, et *J. de dr. inter*, p., année 1906, p. 391.

vue la réalisation d'une entreprise politique, et comment pouvoir vérifier : c'est le secret de la pensée. La condition *objective* apporte une réelle précision, puisque avec elle, il ne suffit pas que le délinquant prétende avoir envisagé le moyen, dans son *esprit*, comme capable d'amener la réalisation de l'entreprise projetée, mais il faut que le délit de droit commun apparaisse comme ayant cette capacité par lui-même. La condition *objective*, éminemment juridique, nous semble donc un complément utile et nécessaire à la découverte de l'existence de la condition *subjective*.

Nous le répétons, le fait délictueux, le *moyen* doit être apprécié au sujet du droit d'asile, non en se plaçant au point de vue des *acteurs*, mais au point de vue des *spectateurs*. Autrement, tout est vague. On peut s'en rendre compte par le récit ci-après qui nous fournit un exemple qui ne serait pas à suivre. En 1893, les Etats-Unis ont refusé d'accorder l'extradition du sieur Guerra (1), demandée par le gouvernement mexicain, et accusé de meurtre, incendie volontaire et vol. Guerra était membre d'une bande qui avait pillé San Ignacio et après avoir tué plusieurs personnes avait mis le feu à la ville et l'avait saccagée. En refusant d'accorder la demande au gouvernement mexicain, M. Sherman, secrétaire d'Etat, a déclaré

1. Rapporté dans *J. de dr. int. priv.*, 1909 p. 1018.

que comme la preuve tendait à démontrer « que l'expédition était révolutionnaire dans son origine et dans son objet, le fait d'avoir été membre de cette expédition et d'avoir pris part aux crimes commis par elle constituait *plutôt* un crime politique ».

On s'aperçoit tout de suite de la faiblesse de cette argumentation *subjective* ; en se plaçant au point de vue *objectif*, l'extradition eût été certainement accordée.

Le gouvernement américain a dernièrement encore refusé au gouvernement russe l'extradition de Rudowitz qui avait tué trois membres de la famille Leshinsky et qui avait incendié leurs maisons, sous le prétexte qu'ils avaient trahi des complots révolutionnaires. C'est évidemment encore une interprétation trop large du terme « crime politique (1) ».

Outre les deux conditions sur lesquelles nous venons de nous étendre, il en faut, à notre avis, une troisième, à savoir : le délit moyen ne doit pas être un crime atroce ou grave.

Avant d'expliquer ce que nous entendons par crime atroce ou grave, il nous semble utile de faire remarquer que c'est de la clause belge d'attentat que se dégage la première ébauche de cette idée que lors même que le but est politique, et que le délit moyen est en relation directe avec ce but, l'extradition

1, Voir *J. du dr. int. priv.*, 1909, p. 1019.

doit cependant être accordée à raison de l'atrocité du moyen. De la clause belge se dégage ce principe que la fin ne justifie pas tous les moyens.

Cette clause est le premier essai de restriction du principe de l'asile politique. On sait que c'est à la suite de la tentative d'assassinat accomplie par Jacquin en 1854 contre Napoléon III que s'introduisit l'usage d'insérer dans les traités (1) la stipulation suivante : « Ne sera pas réputé délit politique, ni fait connexe à un semblable délit, l'attentat contre la personne du chef d'un gouvernement étranger ou contre celle d'un membre de sa famille, lorsque l'attentat constitue le fait soit de meurtre, soit d'assassinat, soit d'empoisonnement. »

Cette stipulation, évidemment en déclarant ces faits non politiques, nous apparaît défectueuse en la forme, car pourquoi agir d'une façon détournée au lieu d'annoncer directement que l'attentat considéré donnera désormais lieu à extradition par exception au principe de l'asile ?

Étant donné une telle rédaction, nous ne nous étonnons pas que des auteurs aient été tentés de lui reprocher d'être trop large. Ainsi, d'après M. Lam-

1. Elle est également insérée dans la loi belge du 15 mars 1874, la loi néerlandaise du 6 avril 1895. La loi suisse du 22 janvier 1892 laisse au Conseil fédéral le droit d'apprécier dans chaque affaire le caractère politique ou de droit commun de chaque infraction. Les projets de loi français sont muets sur cette question.

masch (1), elle autoriserait l'extradition pour tout homicide commis sur la personne d'un souverain ou d'un membre de sa famille, quelles que soient les circonstances qui accompagnent cet acte et, par conséquent, alors même qu'il est commis en état de lutte ouverte. Mais cette critique est exagérée ; même entre États liés par la clause belge, on n'extraderait jamais l'auteur d'un homicide commis en lutte ouverte, car un tel acte ne peut pas être considéré en droit international comme un crime.

De même, M. Lammasch (2) reproche à la clause d'attentat de permettre l'extradition, à un gouvernement de réaction des membres d'un tribunal révolutionnaire qui ont condamné un souverain ou un membre de sa famille, ou de ceux qui ont exécuté la sentence.

Mais c'est aller bien trop loin, car la condamnation, suivie d'exécution, par un tribunal révolutionnaire ne peut être considérée comme un acte criminel, comme un meurtre ; on ne peut envisager cela que comme un acte politique, un acte de la juridiction répressive qui, jugeant les choses à son point de vue, a pu considérer comme coupable le souverain déchu, et, ce faisant, n'était que l'organe de la nouvelle société.

1. Lammasch, *L'extrad. et les délits pol.*, p. 60.

2. Lammasch, p. 60.

D'un autre côté, pour des motifs de *fait*, l'extradition devrait être refusée. Car supposons que l'on fasse droit à une demande d'extradition émanant de l'ancien gouvernement légitime, après son rétablissement, et que celui-ci fasse à son tour juger et condamner les auteurs présumés régicides, si une nouvelle révolution (on peut l'imaginer, et en fait dans un pays agité, Haïti, le gouvernement a souvent changé), si une nouvelle révolution disons-nous, rend le pouvoir à l'ancien gouvernement révolutionnaire, celui-ci jugeant les choses à son point de vue, aurait le même droit de considérer comme des criminels ordinaires les auteurs de la condamnation et de l'exécution et d'exiger leur extradition : ce serait là une flagrante contradiction.

C'est encore par suite des termes de cette stipulation que le gouvernement italien n'a pu l'insérer dans les traités conclus avec les puissances, car en Italie le Code pénal comprend l'attentat contre le souverain et contre les membres de sa famille au nombre des infractions contre la sûreté intérieure de l'État, c'est-à-dire au nombre des délits politiques. Pour ces motifs, l'Italie ne pouvait admettre, dans ses conventions, une clause d'après laquelle l'attentat contre le souverain ne constituerait pas un délit politique (1).

En outre, la clause a l'inconvénient de ne pas per-

1. En sens contraire, Teichmann, *Rev. de dr. int.*, 1879, p. 506.

mettre à l'État requis de s'opposer à ce que l'accusé subisse les aggravations de peines ou à ce qu'il soit soumis à des juridictions exceptionnelles, réserves que le pays requis stipule souvent au profit du réfugié et qu'il ne peut exiger ici puisqu'il est lié par la Convention.

Quoi qu'il en soit, la clause d'attentat, en refusant le droit d'asile au régicide, eut le mérite de faire entrevoir cette idée qu'il était bon d'apporter des limites au principe de non extradition.

Il eût été à souhaiter que la clause, au lieu de ne viser que l'assassinat des chefs d'États, s'étendît aux personnes autres que les souverains. On a même prétendu que cette extension ressortait de cette stipulation ; MM. Rolin (1) et Despagnet (2) soutenaient, à ce sujet, que si l'extradition est admise malgré le caractère politique de la personne contre qui l'infraction est dirigée, étant donné qu'elle constitue la plus haute incarnation des pouvoirs politiques du pays, à plus forte raison doit-elle l'être lorsque la victime n'est qu'un simple particulier.

Malheureusement, nous ne pouvons ainsi interpréter la clause ; nous ne pouvons l'interpréter que restrictivement, car elle a un caractère manifestement exceptionnel puisqu'elle déroge à la règle de l'asile

1. *Rev. de dr. internat.*, 1887, t. 19, p. 565, et année 1892, t. 24, p. 29.

2. Despagnet. *C. de dr. int.*, 4^e édit., p. 427.

qui est le droit commun en matière, et aussi parce que nous sommes en matière pénale où l'interprétation étroite est de rigueur.

Après la clause d'attentat, le système des usages de la guerre, dont il a déjà été fait mention plus haut et dont nous avons signalé les imperfections eut cependant le mérite de faire passer au premier plan l'idée de la *légitimité* des moyens employés par le délinquant politique. Par moyens légitimes, je ne veux pas parler des moyens employés en temps de guerre car nous savons qu'il est normal d'employer des moyens différents dans le cas d'insurrection ; mais je veux parler des moyens que la conscience réprouve, des moyens atroces, c'est-à-dire les actes de barbarie odieux et de vandalisme inutile.

L'Italie avança la question par l'article 3 de son projet de loi sur l'extradition ; d'après l'article 3 du projet, « l'extradition est admise non seulement au cas d'assassinat du souverain, mais pour tout homicide volontaire, excepté au cas où il est commis dans le cours d'une insurrection ou d'une guerre civile ».

En 1892 l'Institut de droit international élaborait le texte des résolutions de Genève que nous avons reproduit au chapitre II de notre étude (1).

Le texte de ces résolutions conserve, on l'a vu, le

1. Voir l'historique, p. 66.

principe de l'asile pour les délits purement politiques et pour les délits mixtes ou connexes, c'est-à-dire communs, mais à but politique (nous avons introduit une condition en sus) ; mais d'autre part il admet exceptionnellement l'extradition si le réfugié est accusé de certains crimes graves contre les personnes et même contre les propriétés, « ou si les faits délictueux sont dirigés contre les bases de toute organisation sociale, et non pas seulement contre tel État déterminé ou telle forme de gouvernement » ; « toutefois, si les faits sont commis dans le cours d'une insurrection, ou d'une guerre civile, par l'un ou l'autre des partis engagés dans la lutte et dans l'intérêt de sa cause, ils ne peuvent donner lieu à extradition que s'ils constituent des actes de barbarie odieux ou de vandalisme inutile, défendus suivant les usages de la guerre et seulement lorsque la guerre civile a pris fin ».

L'énumération admise dans l'article II des résolutions nous donne le tableau de ce que nous appelons les faits graves : d'abord les attentats contre les personnes, l'assassinat, ou meurtre avec préméditation, le meurtre, l'empoisonnement, les mutilations et les blessures graves volontaires et préméditées, les tentatives de crimes de ce genre et vols avec violence, les attentats aux propriétés par incendie, explosion, inondation, qui peuvent d'ailleurs être considérés comme tentatives d'assassinat

s'ils sont dirigés contre des propriétés habitées (1).

Nous nous rangeons à cette énumération et nous accorderons donc l'extradition pour tous ces crimes, bien que leur auteur ait agi dans un but politique, en vue de la réalisation d'un délit politique pur, et bien que, d'autre part, ces crimes puissent être considérés objectivement comme capables d'amener ou d'aider à amener directement la réalisation de l'entreprise politique (2) ; à moins bien entendu qu'ils n'aient été commis pendant *la lutte ouverte* et *au cours d'hostilités*. Et même s'il y a lutte ouverte, l'extradition sera toujours accordée pour tous actes de barbarie odieux.

Avec notre système, la disposition spéciale aux régicides devient absolument inutile dans les traités, et disparaissent du même coup les interminables discussions sur le caractère de l'attentat.

Pour le déterminer, les uns envisageant l'énormité du crime commis, la violation du droit individuel, voient avant tout, dans l'attentat, un crime de droit commun (2) ; d'autres, au contraire, pensent que le crime constitue nécessairement un crime

1. Remarquons que les attentats contre les propriétés inhabitées échappent déjà au bénéfice du droit d'asile, dans notre système, parce qu'on ne peut les considérer que comme des moyens indirects de réalisation, que comme des actes de propagande.

2. Bernard, t. 2, p. 287 et 288 ; Renault, *J. du dr. int. pr.*, 1880, p. 75.

politique, étant donné l'importance des intérêts politiques concentrés sur le chef de l'État (1).

A notre sens, il est absolument inutile de rechercher si l'acte est politique ou non. Au point de vue de l'extradition, il suffit de considérer que le meurtre ou l'assassinat du souverain se rangent dans la catégorie des faits graves auxquels nous refusons d'étendre le bénéfice de l'asile politique, à moins qu'ils ne soient une conséquence forcée et naturelle d'une insurrection. Si donc, l'attentat constitue un acte isolé, ne se rattachant ni à une insurrection, ni à une guerre civile, l'extradition du régicide devra être accordée, bien qu'il ait agi dans le but de changer la forme de gouvernement, et que son acte ait été couronné de succès. Il est tout naturel que le respect de la vie humaine l'emporte sur l'intérêt politique.

Nous pouvons résumer ainsi ce chapitre :

L'auteur d'un délit de droit commun ne devra pas être extradé :

1° S'il a agi dans un but politique, en vue de réaliser une entreprise politique ;

2° S'il y a relation directe entre le fait délictueux et le but, c'est à-dire si le fait est capable par lui-même d'en amener la réalisation ;

1. V. Fiore, *Dr. pén. int.*, t. 2, n° 408 ; Brocher, *Ann. de l'Inst. de dr. int.*, 1880, p. 217-218 ; Pradié-Fodéré, *France judiciaire*, 1887, 1^{re} partie, p. 19.

3° Si ce n'est pas un crime grave, sauf s'il y a lutte ouverte, c'est-à-dire si ce n'est pas un attentat contre les personnes, ni un attentat contre les propriétés, par incendie, explosion, inondation. Même s'il y a *lutte ouverte* l'extradition devrait être accordée s'il s'agit d'un acte de barbarie odieux.

CHAPITRE VI

Voies et moyens garantissant l'observation du principe de l'asile politique

Certaines garanties sont offertes au délinquant politique.

Quelles sont ces garanties ? C'est précisément ce que nous allons essayer de rechercher dans ce chapitre.

A cet effet, distinguons les garanties d'ordre général, et les garanties d'ordre particulier, les recours.

§ I. — Garanties d'ordre général.

Par garanties d'ordre général, nous entendons celles qui se manifestent à l'occasion des rapports entre les deux puissances intéressées ; entre l'État requérant et l'État requis.

Il existe ou non un traité général d'extradition :

a) S'il existe un traité renfermant la clause de non extradition pour délits politiques, le délinquant est garanti en ce que c'est au pays requis qu'il appartient d'apprécier le caractère politique de l'infraction,

et en ce que ce caractère reconnu, son extradition doit être refusée.

b) S'il n'existe pas de traité, ou si ce traité ne renferme pas la clause de non extradition, le gouvernement requis peut quand même refuser l'extradition à raison de la nature politique du fait ; et non seulement il le peut, mais à notre avis, il le doit, car la non extradition pour délits politiques est un principe du droit international, une règle de droit, qui s'impose à tous, juridiquement obligatoire.

§ II. — *Garanties d'ordre particulier.*

Nous envisageons ici les réclamations que l'inculpé peut élever à l'encontre de son extradition, en invoquant le principe de l'asile politique.

Il faut distinguer selon que l'inculpé se trouve sur le territoire de l'État de refuge, c'est-à-dire avant l'extradition, ou sur le territoire de l'État requérant, c'est-à-dire après l'extradition.

A). — L'INCULPÉ SE TROUVE SUR LE TERRITOIRE DE L'ÉTAT DE REFUGE.

L'inculpé politique aura plus ou moins de garanties suivant la qualité des organes chargés de statuer sur le bien-fondé de la demande d'extradition, et on comprend aisément, qu'une décision rendue par des juges

soit moins arbitraire qu'une décision rendue par un fonctionnaire de l'ordre administratif.

On distingue quatre systèmes, d'après les règles suivies dans l'examen de la demande d'extradition.

a) *Système français, ou administratif.* — Nous n'entrerons pas dans les détails de procédure, ce qui serait hors de la question. Disons simplement que dans ce système, l'examen de la demande et le soin de prendre une décision définitive appartiennent au seul pouvoir exécutif. Ce système qui remonte au décret du 23 octobre 1811 (1) s'est transformé dans un sens plus libéral à partir de 1875, car jusqu'à 1875 toutes les questions étaient tranchées par l'autorité administrative seule. Tout se passait en dehors de l'inculpé, sans que celui-ci soit entendu, sans qu'il puisse à l'encontre de la demande, essayer de prouver le caractère politique de l'infraction ; la procédure suivie dans les bureaux était secrète, l'inculpé n'avait connaissance de la demande faite contre lui et du décret d'extradition dont il était l'objet qu'au moment de son arrestation, ou de son transfert à la frontière. Aucun recours n'était d'ailleurs possible (2).

Aussi ce mode de procéder fut-il abandonné depuis la circulaire du Garde des Sceaux, M. Dufaure, du 12 octobre 1875 (3). Depuis cette date, l'extradition n'est

1. Voir Beauchet, n° 630, p. 348.

2. Billot, p. 188.

3. *Bull. off. min. Just.*, 1875, p. 388.

plus accordée avant d'avoir provoqué les explications de l'inculpé, il peut les faire entendre devant le procureur de la République qui fait une enquête officielle. Ce dernier transmet son rapport au procureur général, et le ministre de la Justice statue définitivement.

b) *Système belge, ou mixte.* — Le système connu sous le nom de système belge, ou mixte, diffère du précédent par une certaine intervention de l'autorité judiciaire. Il ressemble au système français, en ce que, comme dans ce dernier, la demande est d'abord examinée par le département des Affaires étrangères, et ensuite par le ministère de la Justice qui peuvent la rejeter *de plano*, ou l'accueillir. Mais l'instruction de la demande au lieu d'être dirigée par l'autorité administrative est de la compétence des tribunaux. En Belgique, le délinquant politique est conduit devant la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel compétente, et en Hollande, devant le tribunal de première instance du lieu où il se trouve. Un débat contradictoire s'élève entre le prévenu et le ministère public. Ce qu'il faut remarquer, c'est que les juges ne jugent pas l'accusé, mais examinent si la demande d'extradition est régulière et conforme aux dispositions de la loi et du traité. C'est alors que l'inculpé peut invoquer le caractère politique de l'infraction comme une raison s'opposant à l'extradition.

La cause entendue, l'autorité judiciaire donne son avis, c'est un avis simplement consultatif ; cependant, en fait, le pouvoir exécutif s'y conforme.

Un système analogue est suivi en Autriche (1), mais il y a une différence consistant en ce que les juges autrichiens ne sont pas seulement appelés à statuer sur la régularité de la demande, mais doivent, sans aller jusqu'à l'examen du fond de l'affaire, procéder à la vérification sommaire de la vraisemblance des faits.

c) *Système anglo-américain ou judiciaire.* — Le système judiciaire, comme son nom seul suffit à l'indiquer, donne au juge le droit de statuer au fond sur la culpabilité de l'individu réclamé. En Angleterre et aux États-Unis, qui pratiquent ce système, c'est le pouvoir exécutif, représenté par le secrétaire d'État aux relations extérieures qui reçoit communication de la demande d'extradition. Et l'inculpé trouve déjà une garantie en ce fait que le secrétaire d'État doit examiner lui-même si le fait incriminé n'a pas un caractère politique. La demande peut être rejetée aussitôt, si ce caractère est reconnu.

Si au contraire, le ministre ne reconnaît pas le caractère politique de l'infraction, toute ressource n'est pas perdue pour l'inculpé, car lorsqu'il est amené devant le juge, ce dernier apprécie les questions qui

1. Voir une étude de Chavegrin : L'extradition en Autriche, *Bull. Soc. lég. comp.*, 1886, p. 267 ; et *J. d. int. priv.*, 1886, p. 256.

ont déjà été l'objet d'un premier examen de la part du secrétaire d'État, et en outre le juge doit entrer dans le fond même du procès.

Supposons que le juge ait ordonné l'extradition, le gouvernement reste libre de la refuser. C'est l'idéal pour l'inculpé, car si l'extradition ne peut jamais être accordée sans l'autorisation de la justice, elle peut au contraire, être refusée, le cas échéant, malgré l'avis affirmatif de celle-ci.

d) *Système suisse*. — D'après le système suisse (1), la demande est adressée au pouvoir exécutif. C'est à ce pouvoir qu'il appartient d'ordonner et d'exécuter l'extradition, si l'individu arrêté ne s'oppose pas à la demande. Mais si le fugitif oppose le caractère politique de l'infraction, le tribunal fédéral est appelé à donner, non seulement son avis, comme en Belgique, mais à statuer définitivement sur la demande.

Toutefois le tribunal n'apprécie pas, comme aux Etats-Unis, la vraisemblance de l'accusation.

Dans ce rapide examen des différents systèmes, nous avons pu voir dans chacun d'eux une différence de degré dans la garantie des droits de l'inculpé. Cette garantie nous paraît à peu près nulle dans le système français, tel qu'il était pratiqué avant la circulaire du 12 octobre 1875. Elle ne nous semble pas parfaite

1. Loi suisse du 22 janvier 1892.

dans le système pratiqué aujourd'hui, car on ne peut avoir une confiance absolue dans l'examen d'une autorité politique qui pourra livrer le réfugié, contrairement au droit, pour ne pas soulever de mécontentement de la part de l'État requérant, ou parce qu'elle se sera laissée elle-même guider par des passions politiques.

Au contraire, l'intervention du pouvoir judiciaire fait disparaître ces dangers. D'une part, la passion politique n'a pas de prise sur des magistrats indépendants, la partialité n'est donc pas à craindre. D'autre part, le gouvernement de l'État requis ne se laissera pas aller aux pressions exercées sur lui par l'État requérant, car il pourra toujours se retrancher derrière la décision de ses tribunaux, et l'État requérant ne se froissera pas d'un refus d'une sentence présumée impartiale.

C'est donc, lorsqu'il y a intervention de l'autorité judiciaire, qu'il existe bien une véritable sauvegarde des droits du réfugié politique. Cette intervention, telle qu'elle existe dans le système belge paraît au premier abord accorder au prévenu les garanties désirables puisque l'autorité judiciaire vérifie le fondement de la demande ainsi que les moyens soulevés par l'inculpé ; cependant, si l'on va au fond des choses, on s'aperçoit que le réfugié n'est pas idéalement protégé, puisque le gouvernement n'est pas lié par l'avis des juges, et se trouve en butte aux sollicita-

tions du pays requérant. Il est bizarre, pour ne pas dire illogique, que le gouvernement conserve le droit d'extrader un individu quand les juges ont décidé que le fait incriminé a un caractère politique. Qu'on ne nous objecte pas qu'il y aurait atteinte à la souveraineté du pouvoir exécutif en ce que le pouvoir judiciaire lui imposerait sa volonté ; il n'y a pas d'atteinte du moment qu'il s'agit d'empêcher l'exécution d'un acte illégal ; car la situation n'est pas la même que si les tribunaux avaient le droit d'imposer au gouvernement l'obligation d'extrader ; dans ce cas, évidemment il y aurait atteinte au pouvoir gouvernemental.

Les critiques que nous venons de soulever, à la vérité, ne se rencontrent plus dans le système anglais, puisque la décision du pouvoir judiciaire a une influence obligatoire sur la détermination du gouvernement, quand l'avis des juges est défavorable à l'extradition.

Le délinquant est donc en sûreté lorsque le juge a rejeté la demande, soit parce qu'il a reconnu le caractère politique de l'infraction, soit parce qu'il a reconnu que la demande d'extradition, basée sur un faux motif de délit de droit commun, était faite pour poursuivre en réalité l'inculpé à raison d'un délit politique.

Et si le juge a conclu à l'admission de la demande d'extradition, le réfugié est encore garanti en ce que le gouvernement requis, pour des raisons dont il n'a

à rendre compte à personne, est libre de refuser la remise du délinquant.

Le projet de loi de 1900 (V. ce projet, chapitre I de notre étude) s'est inspiré, contrairement aux dispositions antérieures en vigueur en France, de l'idée de protection de l'inculpé. En effet, la Chambre des mises en accusation joue un rôle prépondérant. Saisie du procès-verbal d'interrogatoire et des pièces produites par le gouvernement étranger, elle donne son avis motivé sur la demande d'extradition. Si l'avis est favorable à l'extradition, le gouvernement est libre de la refuser (article 20) ; par là même, ses prérogatives sont conservées. Si au contraire, l'avis est défavorable, l'extradition est impossible (article 19). C'est aussi l'opinion de l'Institut de droit international contenue dans la vingtième résolution du congrès d'Oxford ainsi conçue : « L'État requis ne doit pas faire d'extradition, si, d'après son droit public, l'autorité judiciaire a déclaré que la demande ne doit pas être accueillie (1). »

Le projet de loi de 1900 nous paraît accorder une protection suffisante à l'inculpé ; nous regrettons simplement qu'il ait exigé l'intervention de la Cour plutôt que de donner compétence au tribunal de l'arrondissement où s'est réfugié le délinquant politique ; les choses iraient plus rapidement.

1. V. Renault, Rapp. à l'Institut, ann. 1882, p. 93.

Dans tous les cas, lorsqu'une extradition est demandée pour crimes de droit commun, c'est à l'individu qui allègue qu'il s'agit d'un délit politique à établir les faits d'où résulterait le caractère politique du délit qui lui est reproché (1).

Le pays de refuge reconnaît-il le bien-fondé de la demande d'extradition, le délinquant trouve encore une sérieuse protection dans l'observation d'une règle qui a fait l'objet de la quinzième résolution d'Oxford (2), ainsi conçue : « En tous cas, l'extradition pour crimes ayant tout à la fois le caractère de crimes politiques et de crimes de droit commun ne devra être accordée que si l'État requérant donne l'assurance que l'extradé ne sera pas jugé par des tribunaux d'exception. »

Le réfugié échappe ainsi à une injuste répression. Et c'est aussi dans ce but que l'Institut de droit international a décidé dans l'article 3 *in fine* des résolutions de Genève (3) que l'extradition, en raison d'actes délictueux se rattachant à une guerre civile ou à une insurrection ne doit avoir lieu « que lorsque la guerre civile a pris fin ». Il serait d'ailleurs

1. Voir l'arrêt précité, du 15 mars 1886, tribunal fédéral suisse, dans *Journal des tribunaux de Lausanne* du 27 mars 1886, et dans *J. du dr. int. priv.*, 1886, p. 246.

2. *An. de l'Institut*, t. 5, p. 87.

3. *An. de l'Institut*, t. 12, p. 167.

difficile à l'État de refuge d'accorder des extraditions pendant que la lutte est déchaînée, ce serait intervenir en faveur d'un parti.

B). — L'INCULPÉ A ÉTÉ EXTRADÉ.

Nous devons étudier les droits de l'extradé devant les tribunaux chargés de le juger. Cette question est très controversée.

Il faut distinguer deux cas.

Premier cas. — L'extradé oppose la nullité à raison du caractère politique de l'infraction.

a) Il est évident que l'extradé, devant ses juges, ne peut pas critiquer l'acte du pays requis. Ce dernier, en le livrant, s'est conduit en cette occurrence en État souverain et ne peut être soumis à aucune critique. Sur quoi d'ailleurs pourrait-il baser cette critique ? Prétendrait-il que l'État requis a violé le traité général, nous savons que l'extradition est un droit souverain ; prétendrait-il que le pays requis a violé les dispositions de ses lois particulières, nous disons que les tribunaux étrangers du pays requérant ne peuvent pas juger sa conduite. C'est ainsi que l'Espagne a refusé en 1882 de réextrader des condamnés politiques qui, réfugiés à Gibraltar, lui furent livrés par erreur des autorités anglaises et contrairement à la loi anglaise (1).

1. *Ann. de l'Institut de dr. int.*, 1894-1895, p. 22.

Cependant ce n'est pas à dire que le pays de refuge ne puisse protester si son droit a été violé; par exemple, si l'extradition a été le résultat d'une violation de son territoire ou de ses navires, car il pourra se plaindre de cette atteinte à sa souveraineté (1).

b) Le délinquant politique ne peut-il critiquer l'acte du gouvernement qui a requis, puis accepté l'extradition ?

Sans doute, s'il existait dans l'État requérant une loi générale d'extradition, il pourrait en invoquer la violation. Mais en l'absence d'une loi de cette nature, il n'a aucun recours. Il ne peut invoquer le traité général prohibant l'extradition des délinquants politiques, car le traité général n'a été destiné qu'à régler des relations diplomatiques et dans ce but seul. Cette opinion est conforme à l'exposé des motifs du projet de loi français de 1900 qui déclare : « En l'absence d'une loi d'extradition, les individus n'ont aucun droit contre leur extradition, car le traité, s'il en existe, ne crée de liens qu'entre les nations contractantes (2). »

Deuxième cas. — L'extradé invoque les conditions et réserves de l'acte d'extradition.

Il arrive souvent qu'un Etat, pour ne pas se faire le complice de vengeances politiques, ou pour ne

1. Voir Bernard, t. II, p. 561.

2. Voir chapitre I.

pas contredire les règles de son droit interne fixe les conditions auxquelles il consent à livrer le réfugié. Ces conditions sont : la prohibition de soumettre l'extradé à des juridictions d'exception ; de lui infliger la peine de mort ; de le juger pour un autre délit que celui qui motiva l'extradition.

Ces réserves sont en général expressément formulées soit dans le traité, soit dans l'acte spécial d'extradition.

La dernière condition, appelée principe de la spécialité ou de l'effet limitatif de l'extradition, peut quelquefois n'être pas formulée expressément ; néanmoins, on admet qu'elle s'impose comme une réserve tacite, comme un corollaire naturel du principe de non extradition pour délits politiques. Le délinquant politique, en vertu de cette règle, qui aurait été extradé pour un délit de droit commun ne doit pas être jugé pour l'infraction politique. Cette idée est universellement admise en droit international. Elle a été consacrée par l'Institut de droit international en 1880, dans sa session d'Oxford (art. 22), et dans la pratique, elle est observée par les puissances.

La question qui se pose est celle-ci : Le délinquant politique extradé peut-il invoquer cette réserve, devant le tribunal chargé de le juger, soit qu'elle ait été expressément formulée dans l'acte spécial d'extradition, soit qu'elle résulte tacitement du principe de l'effet limitatif ?

Dans la doctrine généralement admise en France, on déclare que l'extradé ne peut se prévaloir des réserves de l'acte d'extradition, et qu'il ne peut soulever d'autres exceptions que celles qu'il aurait pu soulever s'il avait été arrêté sur le territoire du pays requérant, attendu que sa fuite ne peut lui avoir créé une situation privilégiée. Sans doute, dit-on, l'État a bien imposé des réserves acceptées par l'État requérant, mais ce n'est pas dans l'intérêt de l'extradé que la puissance requise a posé ces réserves, « c'est pour garantir l'observation de principes supérieurs, inscrits dans le droit public (1) ». Si les restrictions ne sont pas observées, c'est au gouvernement requis, seule partie à l'acte, qu'ils appartient de se plaindre (2).

On ajoute que les tribunaux ne peuvent pas connaître de l'acte d'extradition en raison de sa nature : étant un acte de souveraineté, il ne peut être interprété par l'autorité judiciaire par suite du principe de la séparation des pouvoirs ; l'extradé ne saurait donc s'en prévaloir.

Aussi ne reconnaît-on même pas à l'extradé ou à l'autorité judiciaire, le droit de demander la production de l'acte d'extradition pour en apprécier la portée.

La jurisprudence consacre la thèse de la majorité des auteurs. En ce qui concerne l'appréciation de

1. Billot, p. 352.

2. Fiore, *op. cit.*, p. 682 ; Desjardins, *Bull. Soc. de législ. comp.* 1876-1877, p. 126 ; Slieglitz, p. 211 ; Bomboy et Gilbrin, p. 136.

l'acte, de nombreux arrêts décident qu'il échappe à tout contrôle, à toute interprétation : « L'acte par lequel un gouvernement consent à livrer un individu à un autre gouvernement, de même que les conventions d'extradition sont des actes de haute administration qui interviennent entre deux puissances, réglant des rapports de peuple à peuple et que seules ces deux puissances peuvent interpréter et expliquer, s'il y a lieu. » (V. Cour d'assises de la Seine, 15 décembre 1846, S. 47.2.304, D. 47.4.249 ; Cass., 18 juillet 1851, D. 51.1.248 ; Cass., 23 décembre 1852, D. 52.5.215 ; Cass., 4 mai 1865, D. 65.1.248 ; Cass., 4 mars 1865, D. 65.1.248 ; Cass., 6 juin 1867, D. 67.1.463 ; Cass., 26 juillet 1867, S. 67.1.409 ; Cass., 13 avril 1876, S. 76.1.287 ; Cass., 11 mars 1880, S. 81.1.329 ; Cass., 2 août 1883, S. 85.1.509 ; Cass., 26 avril 1900, S. 1903.1.382 ; Cass., 27 février 1908 et 1^{er} août 1908, Clunet, 1909, p. 743.)

Même jurisprudence en ce qui concerne l'apport de l'acte. Un arrêt de Cassation du 6 juin 1867 rejette une demande tendant à l'apport de l'acte d'extradition (1).

Un arrêt de Cassation du 27 janvier 1887 (2) reconnaît aux tribunaux le « droit de surseoir », non point d'ordonner l'apport de pièces purement diplomatiques.

1. Sirey, 1868.1.138 ; Dalloz, 1867.1.463.

2. Dalloz, 1889.1.219, et Clunet, 1888, p. 520.

Un arrêt du 2 juillet 1898 déclare « que l'extradition est un acte de souveraineté qui échappe au contrôle de l'autorité judiciaire ; que, par suite, un individu extradé ne peut pas exiger la production d'actes qui y sont relatifs ; que ces actes ne sont point compris dans la procédure, etc... (1).

On aboutit à ce résultat que l'on tient secrets des documents dont dépendent de graves intérêts, et que les juges statuent d'après des actes qu'ils ne sont pas en droit de connaître !

Nous croyons au contraire, d'accord avec Diena (2), que les principes du droit international devraient pouvoir être invoqués devant les juges par les extradés, au même titre que les règles du droit public interne ; les tribunaux nationaux sont d'ailleurs appelés tous les jours, en matière de droit international, à appliquer les règles de ce droit. Or le principe de l'effet limitatif est universellement consacré. Le délinquant politique devrait donc pouvoir s'y référer, comme à toute autre règle du droit des gens, et à plus forte raison, quand il est consacré par une réserve expresse de l'acte d'extradition.

Cette pratique nous paraîtrait d'autant plus rationnelle qu'il n'y a pas de règle de droit positif la prohibant, et que l'extradition n'est plus comme au-

1. Clunet, 1899, p. 129.

2. V. Diena, *Rev. gén. de dr. int. p.*, année 1905, p. 516 et s.

trefois uniquement basée sur l'intérêt réciproque des souverains. On doit chercher au contraire à assurer aux délinquants les garanties exigées par la raison, et une preuve de cette tendance se manifeste en ce que l'on vise à donner à la procédure d'extradition dans le pays requis la forme judiciaire.

En résumé, l'extradé, du moins en l'absence de toute disposition formelle et contraire, devrait pouvoir invoquer les règles de droit relatives à sa situation.

Cette opinion est consacrée par la section 19 de la loi anglaise de 1870 sur l'extradition, et notamment par une décision du « Court of appeal » du 23 juillet 1888 (1).

Elle a été également recommandée en 1894 par l'Institut de droit international, en sa session de Paris, dans la disposition suivante : « L'extradé aura le droit de se prévaloir des prescriptions des traités, des lois du pays requérant, relatives à l'extradition, et de l'acte même d'extradition, et, le cas échéant, d'en opposer la violation à titre d'exception (2). » Notre opinion est conforme aux articles 4 et 5 du projet de loi sur l'extradition de 1879, et aux articles 6 et 7 du projet de 1900 (3).

Ajoutons qu'elle est consacrée par la jurisprudence

1. Voir *Revue de droit int.*, 1889, p. 584.

2. V. *Revue du droit int. public*, t. 1, 1894, p. 221

3. Voir ces articles, fin de notre premier chapitre.

belge (1), en l'absence d'une disposition expresse de la loi intérieure d'extradition. C'est donc qu'en Belgique, on considère que les conventions n'ont pas seulement d'effet entre les parties contractantes, mais qu'elles établissent parfois des règles de droit à l'égard des citoyens et des juges.

Il n'y aurait donc rien d'exagéré à reconnaître, en France, au délinquant politique, le droit d'invoquer les conditions de l'acte d'extradition, et notamment l'effet limitatif.

A fortiori, devrait-on accorder au délinquant politique extradé, ou au tribunal qui le juge, le droit de demander la production de l'acte d'extradition. Ce droit est corrélatif du précédent.

APPENDICE

SECTION I

Du délit social et de l'extradition.

A côté des délits dirigés contre tel État déterminé, contre telle forme de gouvernement, que l'on appelle délits politiques, on distingue généralement une autre sorte de délits que l'on qualifie de délits *sociaux*, ou plus ordinairement de délits *anarchistes*, parce

1. Gand, 30 sept. 1870 ; Cour d'assises du Brabant, 24 août 1874 ; Bruxelles, 30 juillet 1879. Voir *Revue du droit international*, an. 1889 p. 580

qu'ils apparaissent comme dirigés contre la base de la société, de toute société. On prétend donc qu'il est juste de les différencier des délits politiques, de leur reconnaître le même caractère de criminalité qu'à tout délit commun, et de refuser à leurs auteurs dans tous les cas le bénéfice du droit d'asile.

Dès 1882, M. Bluntschli disait que les immunités dont jouissent les délinquants politiques n'ont pas de raison d'être dans les cas où ce n'est pas seulement l'ordre d'un État déterminé, mais l'ordre public et légal de toutes les nations civilisées qui est mis en danger, ou attaqué d'une façon criminelle. Il ajoutait que « c'est un devoir de droit international de se prêter mutuellement appui dans la poursuite de pareils criminels, qui sont dangereux pour tous (1). »

Et comme ces idées étaient partagées par les membres de l'Institut de droit international, ce dernier adopta dans sa session de Genève la résolution suivante :

« Ne sont point réputés délits politiques au point de vue de l'application des règles de l'extradition : les faits délictueux qui sont dirigés contre les bases de toute organisation sociale, et non pas seulement contre tel État déterminé ou contre telle forme de gouvernement (2). »

1. *Annuaire de l'Institut*, 1881 à 1882, p. 102 et 103.

2. *Annuaire de l'Institut*, t. 12, p. 167.

Qu'en penser ? Est-il vrai que le délit social s'attaque à des principes communs à tous, et présente le même caractère de criminalité que tout délit commun?

Parmi les adversaires de l'organisation sociale actuelle, on distingue les socialistes révolutionnaires, (communistes ou collectivistes) d'une part, et d'autre part les anarchistes.

Les communistes veulent la communauté de tous les biens sans exception qui seront, en général, attribués à l'État. Tous les hommes seront égaux et la masse commune des biens sera entretenue par le travail de tous. Chacun jouira également des biens produits par le travail de tous et puisera dans la masse commune suivant ses besoins.

Les collectivistes ne demandent pas la propriété collective de tous les biens, mais seulement celle de tous les moyens de production. La rémunération se fera non plus suivant les besoins, mais proportionnellement au travail fourni, l'individu ayant droit au produit intégral du travail.

Il est difficile de définir l'anarchisme. Scientifiquement parlant, les anarchistes veulent « une société d'hommes libres, parfaitement autonomes, chacun n'obéissant qu'à lui-même, mais tous également soumis à l'autorité... de la raison et de la science, et dont la condition préalable est le renversement de toutes les autorités établies (1) ».

1. Voir Jean Grave, *La société future*, p. 303 et suiv. ; Bakounine,

L'anarchiste, sans aller évidemment jusqu'à vouloir détruire l'humanité, comme on le dit quelquefois dans le langage ordinaire, vise bien la destruction de tout ordre politique ou social. On ne peut donc dire qu'il veuille le transformer, puisqu'il ne veut pas le remplacer par un autre ordre, mais simplement par le désordre.

Le délinquant socialiste, au contraire, vise à la transformation de l'ordre social en même temps qu'il développe jusqu'à l'absolu le pouvoir social.

C'est donc un adversaire d'un ordre particulier, aujourd'hui, de l'ordre individualiste qui est celui des peuples modernes, mais ce n'est pas l'adversaire de tout ordre social puisqu'il veut le remplacer par un autre. Il est donc impossible de confondre ce délinquant avec le criminel de droit commun dont l'acte tend à la ruine de toute société.

On nous objectera peut-être qu'on ne peut changer l'ordre social, que vouloir le faire est une utopie. Nous répondrons, qu'au point de vue théorique, son anéantissement et son remplacement par un autre sont possibles, et qu'au point de vue pratique l'histoire nous montre qu'il y a réellement eu des transformations de cet ordre. En ce qui concerne l'état des personnes, l'esclavage que l'on considérait

Œuvres, t. I, Kropotkine, *Paroles d'un révolté*. Voir également Elisée Reclus, *L'Évolution, la Révolution, et l'Idéal anarchique*.

comme nécessaire a disparu, et l'existence, sous la féodalité, de classes sociales a fait place à la règle de l'égalité absolue des citoyens.

Mais, pourra-t-on nous dire (1), en admettant que le délinquant socialiste ne vise pas la destruction de tout ordre social, le délit commis atteint toutes les sociétés puisqu'elles ont actuellement les mêmes institutions. Il est donc de leur intérêt, pour y porter remède, d'extrader.

C'est une erreur de croire qu'actuellement l'atteinte à l'ordre social existant dans une nation constitue une atteinte à l'ordre social de tous les États, car les institutions en vigueur n'ont pas partout le même caractère. La propriété foncière en France diffère de la propriété en Prusse où il reste certains vestiges du régime féodal, et de la propriété en Suisse ; et en Russie, l'on rencontre encore la propriété collective. En Russie, on trouve également des nobles et des roturiers.

En supposant que l'ordre social soit partout uniforme, ce ne serait pas une raison suffisante pour extradier, car le principe de l'asile politique n'est point fondé sur la diversité des formes de gouvernement, et partant, sur l'absence d'intérêt, et nous avons vu qu'il pourrait être maintenu entre pays régis par des constitutions semblables. Le vé-

1, Rolin, *Rev. de dr. int.*, p. 128, tome 26.

ritable fondement juridique du principe de non extradition, c'est le principe de non intervention, comme en matière politique. Or, en ce qui concerne les délits dirigés contre l'ordre social d'un État, le pays requis serait amené à apprécier la criminalité de l'acte que le principe de non intervention rend impossible.

De ces considérations, concluons que le délit contre l'ordre social d'un Etat n'est pas un délit de droit commun. Ce n'est pas non plus un délit politique, puisqu'il ne consiste pas en une atteinte à l'ordre politique, mais c'est une espèce de délit politique, ce dernier étant le genre ; entre les deux, il n'y a qu'une différence de degré, mais non de nature.

Assimilant aux délinquants politiques les délinquants socialistes, nous exigeons, en ce qui concerne les moyens employés par ces derniers, les mêmes conditions que nous avons imposées lorsqu'il s'agissait de délits de droit commun en relation avec une entreprise politique. Puisque nous en avons déjà parlé, nous ne voulons pas nous y attarder outre mesure. Contentons-nous de rappeler que l'asile politique ne devra être accordé que si le délinquant a agi en vue de la réalisation d'un système social ou économique défini, par exemple, une autre répartition des richesses. Ce qui exclut les actes inspirés par des mobiles sociaux, comme le vol sous prétexte que l'auteur est adversaire de la propriété privée.

De plus, le fait délictueux devra être capable d'amener par lui-même ou d'aider à amener la réalisation de l'entreprise communiste ou collectiviste.

Rappelons enfin que le moyen ne devra pas être un crime grave (sauf lutte ouverte).

Ajoutons que l'extradition sera admise, pour délits sociaux entre pays qui ont passé des traités d'extradition comprenant les délits politiques puisqu'ils ont renoncé, sur ce point, à l'observation du principe de non intervention dans leurs relations réciproques. C'est ainsi que nous décidons qu'en vertu des deux traités conclus en 1885 entre la Russie d'une part, la Prusse et la Bavière d'autre part, restreignant l'asile aux délits purement politiques, les délinquants socialistes devraient être extradés, pour toutes infractions qui ne seraient pas des délits sociaux purs (1).

Si nous assimilons le délinquant politique et le délinquant socialiste au point de vue de l'extradition, devons-nous réserver le bénéfice de l'asile à l'auteur d'attentats anarchistes ?

La question ne saurait être embarrassante. Quel est le fondement juridique de la règle de non-extradition pour délits politiques ? Uniquement le principe de non-intervention. Or le principe de non-intervention ne peut plus être pris en considération quand il s'agit d'un délit anarchiste puisque l'acte

1. *A fortiori*, s'il s'agit d'anarchistes.

n'est pas par définition dirigé contre tel gouvernement, tel État, tel ordre social, mais contre tous les régimes. L'État de refuge est lésé par le délinquant anarchiste puisque ce dernier met en cause sa propre existence. Il a donc un droit de juridiction sur ce réfugié, il peut le punir et par conséquent extradier.

Les délits anarchistes attentatoires à toute organisation politique ou sociale ne peuvent pas être qualifiés d'actions innocentes chez quelque État que ce soit. Leur auteur en les perpétrant ne peut jamais se trouver en état de légitime défense, par suite, il est toujours coupable et l'État de refuge, en le livrant, n'est jamais exposé à violer le principe de non-intervention.

En supposant qu'il y ait une appréciation des actes de l'État requérant par l'État de refuge, il ne saurait être question, en matière anarchiste, d'une véritable intervention.

En effet, en vertu de son droit de *conservation*, l'État requis a par là même, comme le dit M. Chrétien (1), « le droit de prendre toutes les mesures nécessaires pour arriver à maintenir intacte son existence ». Lorsque les droits ou la sécurité de l'État intervenant sont mis en péril ou lésés, lorsqu'il y a danger immédiat ou direct, l'intervention est justifiée ; il n'y a pas là une véritable intervention attentatoire au droit de souveraineté d'un État.

1. *Principes de droit int. public*, p. 181.

Aussi, quelques traités d'extradition prévoient spécialement les délits anarchistes :

Citons le traité pan-américain du 21-30 janvier 1902 intitulé : traité d'extradition des criminels et de protection contre l'anarchie, signé à Mexico par 17 États, et ratifié par le Guatemala, le Salvador, et Costa-Rica. Ce traité dispose que l'extradition ne peut être accordée pour délits politiques ou faits connexes, « mais il ne tient pas pour politiques les actes qualifiés d'anarchisme par la législation du pays requérant et par celle du pays requis », et même plus sévère pour ces derniers que pour tous les autres, il décide que par exception les actes d'anarchisme donneront lieu à extradition, même si l'individu réclamé est passible d'une peine inférieure à deux ans de prison.

En effet, l'article 2, alinéa 2, est ainsi conçu «... Ne sont pas réputés politiques les actes qualifiés d'anarchisme par la loi du pays requérant et du pays requis (1). »

Art. 13 : « L'extradition aura lieu, pourvu que la législation des États requérants et requis ait établi la pénalité pour ces actes. En ce cas l'extradition sera accordée même lorsque le délit imputé à l'anarchiste serait passible d'une peine inférieure à deux ans de prison (2). »

1. Descamps, *Recueil de traités int.*, page 54, année 1902.

2. Descamps, *Recueil de traités int.*, année 1902, page 61.

De même, l'extradition des anarchistes aura lieu entre Cuba et l'Espagne, en raison de l'article 4 du traité du 26 octobre 1905 qui dit que l'extradition ne doit pas avoir lieu pour délits politiques, mais qu'on ne peut considérer comme délits politiques au point de vue de l'extradition les faits anarchistes : « Ni tampoco se consideran como delitos politicos para los efectos de este articulo los echos o atentados anarquistas nando el acto de su comision constituya al proprio tiempo un delito de los especificados en el art. II de presente tradado (1). »

Ces traités auraient pu être plus nombreux, car différents États s'étaient concertés en vue de conclure des conventions visant spécialement l'anarchie. Dans ce but, l'Espagne en 1893, à la suite des attentats de Barcelone, avait proposé la réunion d'une conférence internationale. Cette conférence n'aboutit pas, parce qu'on se heurta à l'opposition de l'Angleterre.

Une autre conférence provoquée à Rome (novembre 1898), par le roi d'Italie n'eut d'autre résultat que la formation d'un comité de seize chefs de police siégeant secrètement pour se communiquer les renseignements relatifs aux anarchistes dangereux.

Nous maintenons donc la règle de l'extradition des anarchistes.

Cependant, en ce qui concerne les associations

1. Voir Martens, XXXV (1905-1907), p. 410.

anarchistes, le tribunal fédéral suisse a jugé, dans une décision du 11 décembre 1891, rendue à l'occasion d'une demande d'extradition formée par le gouvernement italien contre le citoyen Malatesta, que l'extradition ne doit pas être accordée.

Malatesta avait été condamné par les tribunaux italiens pour avoir pris part à un congrès où furent votées la révolution sociale, le renversement du système actuel de gouvernement, puis la conquête des terres et du capital, une action commune de tous les travailleurs pour arriver à établir le régime de l'anarchie. La condamnation se fondait aussi sur ce fait que Malatesta, à son retour d'Italie, avait été affilié à un cercle se livrant à la propagande par l'action ; ces deux faits avaient été envisagés comme constituant le délit d'association de malfaiteurs puni par l'article 426 du Code pénal italien d'alors (1). Le tribunal fédéral fut d'avis que l'extradition n'était pas possible, notamment « parce qu'il s'agissait dans l'espèce d'un délit politique étant donné que l'affiliation à une association, à raison de laquelle l'inculpé a été condamné a pour but le renversement de l'ordre politique et social établi, et son remplacement par un autre système politique et économique, celui de l'anarchie. Il résulte des faits que la société preconise l'emploi de moyens violents pour parvenir à ses fins, mais rien ne permet d'admettre qu'à cet

1. Beauchet, *op. cit.*, n° 441.

effet il s'agisse de commettre des délits purement de droit commun, n'ayant aucun rapport ou seulement un rapport éloigné avec une entreprise politique. La propagande de l'action, à laquelle l'association s'est livrée jusqu'ici « s'est bornée à provoquer l'émeute en répandant des proclamations séditeuses et en arborant des drapeaux révolutionnaires : elle se meut ainsi sur le terrain des délits politiques et non sur celui des terrains de droit commun, et rien n'autorise à supposer qu'en réalité le but de la société serait autre... (1) »

Pour les mêmes motifs, la Suisse refusa en 1892 au gouvernement italien l'extradition d'un nommé Maraccini, réclamé pour participation à une association de malfaiteurs (2).

La rédaction des attendus de l'arrêt Malatesta que nous venons d'exposer nous semble bizarre. Il n'est pas vrai que ceux qui aspirent au règne de l'anarchie se bornent à vouloir le remplacement d'un système politique et économique par un système différent « bien défini » ; ce n'est plus alors de l'anarchie.

On peut au contraire déduire des attendus de l'arrêt que si Malatesta avait été un véritable anarchiste, du moins, au sens où nous l'entendons, son extradition eût été accordée, puisque le tribunal ne l'a

1. Voir l'arrêt, *J. du droit int. privé*, 1892, p. 301.

2. Rapport du tribunal fédéral suisse à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1892, *J. du droit int. privé*, 1893, p. 1008.

refusée que parce que Malatesta poursuivait en fait la transformation d'un ordre social, et non l'anéantissement de toute organisation.

En tous cas, tel n'est pas, en général, l'esprit de la législation sur les associations formées dans un but anarchiste. Des lois récentes les punissent avec sévérité et les qualifient d'associations de malfaiteurs (Article 5 de la loi française du 18 décembre 1893 ; article 5 de la loi italienne du 19 juillet 1894 ; articles 4 et 8 de la loi espagnole du 10 juillet 1894).

En France, la loi du 18 décembre 1893 est venue donner plus d'étendue à l'ancien article 265 du Code pénal puisque cette loi étend la répression à des cas nouveaux, et se propose d'empêcher, par mesure de sécurité publique, que la justice, ne soit forcée d'attendre pour intervenir que des attentats préparés contre les personnes où les propriétés aient reçu leur exécution, ni même qu'il y ait détermination d'attentats.

Cela se dégage des travaux préparatoires de la loi. Le rapporteur, M. Flandin, disait à la séance de la Chambre des députés du 15 décembre 1893 : « Nous vous demandons de nous donner par la loi nouvelle le moyen d'atteindre la préparation d'un ensemble de crimes. »

Et M. Clausel de Couguergues, président de la Commission, ajoutait : « Oui, c'est le complot que nous voulons atteindre, mais ce n'est pas le complot ayant

pour but de commettre un ou plusieurs attentats déterminés, c'est le complot qui a pour but de commettre une série indéterminée d'attentats et de préparer les moyens de commettre ces mêmes attentats.

Voici à ce sujet, un arrêt de la Cour de cassation (1) :

« La Cour...

« Attendu que l'article 265 du Code pénal modifié par la loi de 1893 prévoit et punit l'entente établie entre plusieurs personnes dans le but de préparer ou de commettre des crimes contre les personnes ou les propriétés ; que la rédaction de cette disposition ne permet pas d'en limiter l'application au cas où l'entente ne serait établie qu'en vue de crimes dès à présent déterminés d'une manière précise ;

« La loi n'a pas subordonné l'existence du crime à la condition qu'il existe *détermination* des crimes à préparer ou à commettre. »

Puisqu'en fait, on assimile l'infraction anarchiste à un délit de droit commun, l'extradition du chef d'association de malfaiteurs ne rencontre pas d'obstacle, si cette infraction est prévue par le traité qui lie les deux Etats intéressés. Et même d'après Diena (2) l'individu qui s'est associé dans un but anarchiste

1. Dalloz, Jurisprudence générale, année 1898, p. 548, 1^{re} partie.

2. Diena. Les délits anarchistes et l'extradition *Revue de droit international public*, 1895, p. 330.

devrait subir la pénalité exceptionnelle qui pourrait être édictée par l'État requérant.

Si le but anarchiste ne peut être pris en considération lorsqu'il s'agit d'octroyer l'asile du délinquant, *a fortiori* doit-il en être de même si ce dernier a agi uniquement sous l'influence de mobiles tels que la haine, la bravade, la vengeance, qui guident généralement les anarchistes ; en fait, ils seraient bien incapables de définir le système en vue duquel ils prétendent agir. L'extradition sera donc accordée.

C'est ainsi que l'Angleterre, qui est cependant la deuxième patrie des anarchistes, a livré à la France un nommé François, accusé de complicité avec Meunier dans l'explosion du restaurant Very et qui n'avait agi que pour venger la mort de Ravachol (1). La France a de même accordé à l'Italie l'extradition de Lucchesi, coupable d'avoir tué d'un coup de poignard le journaliste Bandi, et cela par vengeance anarchiste (2).

De même la Suisse a accordé à l'Italie, l'extradition du nommé Jaffei Vittorio, le 8 novembre 1900, comme co-auteur ou complice du même assassinat commis le 29 juillet 1900 à Monza par Gaetano Bresci sur la personne du roi d'Italie. L'anarchiste Jaffei prétendait avoir agi dans un but politique. L'arrêt du tribunal

1. *Journal du droit international privé*, 1893, p. 479.

2. Diena, *op. cit.*, p. 324.

fédéral (1) décide « que l'assassinat de Monza n'est pas un acte apparaissant comme un moyen d'atteindre un but social ou politique, il porte en lui-même son but. Le meurtrier a été inspiré par le désir de montrer d'une façon frappante qu'il considérait le roi d'Italie comme une créature à anéantir. L'attentat de Bresci apparaît donc comme un meurtre ordinaire ne présentant aucune différence essentielle avec celui de l'impératrice d'Autriche. Dans ces conditions, il n'existe aucun motif de refuser l'extradition de Jaffei, complice de l'auteur principal. »

Les faits et gestes des anarchistes doivent d'autant moins être pris en considération qu'ils ne peuvent pas être envisagés comme de véritables moyens de réalisation du but anarchiste. Nous avons exclu les moyens d'action employés dans un but politique consistant à répandre la terreur, bien qu'on puisse penser que par la répétition d'actes pareils les adversaires finiraient par céder (2).

Ce sont des moyens répandant la terreur qu'emploient la plupart du temps les anarchistes ; leur extradition devrait donc être accordée.

D'autant plus que ces actes ne sont pas capables, même indirectement, même par l'intermédiaire de

1. Voir *Semaine judiciaire de Genève* du 18 novembre 1901, p. 735.
Voir aussi Lehr, *Joual de droit int. priv.*, 1902, p. 78.

2. Voir en sens contraire, Grivaz, p. 292.

la terreur, d'amener la réalisation du but anarchiste : la suppression de l'ordre politique et social.

C'est que cet ordre est nécessaire. Dès qu'il y a collectivité, dès qu'il y a des hommes vivant ensemble, il y a organisation politique et sociale, c'est-à-dire État. L'État n'est autre chose que la société étatiquement organisée. Il n'y a pas de société sans État. Rousseau prétendait que l'État résultait d'un contrat (1) ; dans ce cas il serait évidemment possible de le dénoncer.

La théorie de Rousseau est de pure fantaisie. L'histoire ne mentionne pas la conclusion de pareils contrats, et nous ne connaissons pas de nations, qui ne soient pas en même temps des États. Même chez les peuplades sauvages, on trouve une organisation. En résumé, l'État est un fait ; on peut le transformer, on ne peut le supprimer.

D'ailleurs la société étatiquement organisée ne se transforme que lentement, en un mot, elle évolue. Les actes de violence sont plutôt susceptibles d'entraver le progrès social dont la marche doit s'accomplir dans le calme et sans secousse. Et puisque actuellement presque tous les pays civilisés sont dotés d'un parlement et d'organes susceptibles de faire aboutir les réformes par les voies pacifiques, l'emploi de la force ne paraîtra que rarement nécessaire pour briser les résistances.

1. Voir le *Contrat social*.

Que l'on assimile ou non le délit anarchiste au délit politique, on devrait extraditer pour tous attentats ayant causé la mort d'un individu ou occasionné à la victime une grave lésion corporelle, pour tous attentats contre les propriétés par incendie, inondation, ou au moyen de matières explosibles. Si d'ailleurs les propriétés étaient habitées, l'attentat pourrait être considéré comme tentative d'assassinat.

Ces crimes ont été prévus spécialement dans certaines conventions. Ainsi le traité franco-italien du 12 mai 1870 (art. 232), prévoit le « délit de destruction, dégradation ou dommage de la propriété mobilière ou immobilière (1). »

D'autre part, l'attentat au moyen d'engins explosifs est expressément visé dans les traités conclus par la Russie en 1885 avec la Prusse et la Bavière, et en 1888 avec l'Espagne, et dernièrement encore, la Russie passait avec la Suisse la convention suivante du 22 février 1908 : « Les personnes qui se seront rendues coupables d'emploi abusif de matières explosives sur le territoire de l'un des États contractants et qui seraient découvertes sur le territoire de l'autre État, à l'exception des propres nationaux de ce dernier, seront livrées à l'État où le délit a été commis sur la demande de son gouvernement. »

Cependant, ces conventions sont peu nombreuses,

1. Beauchet, *op. cit.*, n° 435, p. 257.

comme on vient de le voir par leur courte énumération. Pour éviter les difficultés qui peuvent surgir de cette circonstance que dans les traités d'extradition ne sont pas généralement prévus les attentats au moyen de substances explosibles, les gouvernements recourent à l'expédient de réclamer le coupable pour celles des infractions prévues dans la convention qui dans l'espèce a le plus de ressemblance avec le délit commis par le prévenu. Suivant le cas, on réclame pour homicide, lésion corporelle ou tentative de ces infractions.

C'est ainsi qu'à la suite d'une demande d'extradition pour incendie ou pour tentative d'incendie, la Suisse accorda à l'Italie la remise d'un nommé Guerrini recherché pour avoir à Ravenne, en janvier 1892, fait placer des bombes explosibles à bord de deux maisons dans le but de causer du dommage à ces immeubles. Et Guerrini se vit condamner par les tribunaux italiens en vertu de l'article 154 du Code, pour menaces réitérées au moyen de matières explosibles, alors que le juge requérant avait qualifié cet acte d'infraction à l'article 301 qui vise la tentative d'incendie (1).

Aux récriminations de Guerrini on répondit que l'État qui requiert l'extradition a bien l'obligation de ne pas poursuivre l'individu extradé pour d'autres infractions, mais qu'il n'est pas lié par la qualification du délit énoncé dans le mandat d'arrêt, qu'au

1. Voir *J. de droit int.*, p., année 1897, p. 1118.

contraire il peut altérer la qualification du fait pour lequel l'extradition a été demandée.

De ce qui précède, on se rend compte que les apôtres de la propagande anarchiste par le fait n'arrivent pas à remplir les conditions nécessaires et suffisantes à l'octroi de l'asile.

Un vif courant se dessine à leur rencontre.

Les anarchistes ont lassé la patience même de gouvernements réputés libéraux, et c'est ainsi qu'en Amérique, le secrétaire d'État pour la marine, Charles J. Bonaparte, proposait à leur rencontre l'emploi d'une politique sociale se résumant en ceci :

1° Tout crime, toute tentative inspirés par l'idée anarchiste doivent être impitoyablement punis de mort ;

2° Les fautes moins graves doivent être punies d'un emprisonnement *spécial* ;

3° Rétablissement pour les anarchistes de la peine du fouet (1).

Et M. Roosevelt, dans un discours disait : « qu'il est nécessaire de sévir contre l'appel au meurtre et les publications incendiaires des anarchistes ». Il fit même interdire la distribution d'un journal suspect (2).

1. *Journal de dr. int. priv*, 1907, p. 873. C'est peut-être exagérer l'importance de l'anarchisme.

2. *Le Temps*, 24 mars 1908.

Ajoutons, pour être complet, que par la loi américaine du 3 mars 1903 sur l'immigration, l'entrée du territoire se trouve interdite aux immigrés anarchistes.

Même en Angleterre, où il est de tradition de considérer les anarchistes comme de véritables délinquants politiques et où il existe, notamment à Londres, des clubs tolérés par la police, les sanglants épisodes de Houndsditch et de Sidney Street qui ont épouvanté ce quartier de Whitechapel donnent à réfléchir au gouvernement anglais, et il est sérieusement question de réformer l'aliens act de 1905 qui ouvre sans conditions l'entrée des ports aux anarchistes.

Jusqu'aux Marocains qui traquent les anarchistes. En 1910, l'Italie avait expulsé une quarantaine d'anarchistes à destination de Tétouan. Le pacha de cette ville, averti par le consul italien de leur arrivée, les fit arrêter au débarquement et jeter en prison malgré leurs protestations (1).

A côté de l'opinion publique réprouvant les menées anarchistes, la législation s'est efforcée non seulement de punir les attentats, mais encore de les prévenir. Telles sont les lois contre les associations de malfaiteurs dont nous avons déjà parlé, les lois contre la fabrication ou même la détention de substances ex-

1. V. *Le Temps*, 10 mai 1910.

plosives, les lois contre le délit d'excitation à commettre ces actes.

En ce qui concerne la détention ou fabrication de substances explosives, la loi française du 18 décembre 1893 les punit d'un emprisonnement de six mois à cinq ans. Ces délits sont de même visés par la loi italienne du 19 juillet 1894, articles 1^{er} et 8, la loi fédérale suisse des 12-25 avril 1894, la loi espagnole du 10 juillet 1894, article 3. L'extradition aurait lieu sans aucun doute, à raison d'un de ces délits, dans les rapports de deux nations liées par un traité prévoyant la détention ou préparation d'engins, comme la Russie et la Suisse, étant donné la convention du 22 février 1908.

Le délit d'excitation à commettre des actes criminels contre l'organisation sociale est également sévèrement puni. (Loi française du 28 juillet 1894, article 2 ; loi italienne du 19 juillet 1894 sur les matières explosibles, article 6 ; Loi espagnole du 10 juillet 1894, article 6.)

La loi française exige seulement que les actes de provocation aient été commis dans un but de propagande anarchiste ; elle ne dit pas que les écrits incriminés doivent constituer par eux-mêmes des actes de propagande (1).

En Suisse, une loi fédérale du 30 mars 1905 est ve-

1. Voir arrêt de la Cour de cassation du 2 février 1906. Dalloz, page 78, 1^{re} partie.

nue compléter le Code pénal du 4 février 1853 en ce qui concerne les crimes anarchistes en ajoutant l'article 52 *bis* ainsi conçu : « Celui qui publiquement incite à commettre des crimes anarchistes, ou donne des instructions ou fait publiquement l'apologie des crimes de ce genre dans l'intention d'inciter autrui à commettre de tels actes sera puni de l'emprisonnement. » C'est en vertu de cet article que la Cour pénale du tribunal fédéral, dans un arrêt du 27 novembre 1906, condamna Bertoni qui avait publié dans un journal un article constituant l'apologie du meurtre du roi Humbert (1).

SECTION II

Insurrection coloniale

Le principe de l'asile politique doit-il s'étendre aux indigènes qui dans les colonies, se sont livrés à des attentats contre le gouvernement du pays colonisateur afin de reconquérir leur indépendance, et qui se sont réfugiés sur des territoires étrangers ?

On a soutenu la négative et il existe, dans l'opinion publique, un certain courant d'après lequel les actes constituant une atteinte au gouvernement dominant ne doivent pas être exceptés de l'extradition,

1. V. *Revue de droit public*, 1906, p. 39 et s.

soit qu'il y ait insurrection, soit, *a fortiori*, que ces actes aient été commis en dehors de toute lutte ouverte.

On prétend qu'il n'y a pas là des délits politiques, du moins en ce qui concerne les colonies de culture primitive, parce que les indigènes de ces dernières colonies n'ont pas conscience de la nature de cette infraction, et que l'intérêt de ces peuples à être colonisés donne aux États souverains un *droit de civilisation* en vertu duquel ils doivent agir contre la résistance des indigènes.

Et M. Halot (1) qui a soutenu ces théories indique une ligne de conduite qui peut se résumer ainsi : Il faut distinguer, au sujet des cas de sédition :

a) Entre les colonies ayant une civilisation propre avancée : Dans celles-ci, la notion du délit politique doit être appliquée d'une manière analogue à celle dont elle l'est en Europe ;

b) Et les colonies de culture primitive, pour lesquelles la colonisation est un bienfait par l'introduction de la civilisation. On peut y considérer les séditions comme des crimes antisociaux contre lesquels les pays colonisants doivent s'aider réciproquement, avec les garanties nécessaires d'une justice équitable. Les cas de désertion en masse, même sans participation à la sédition peuvent être considérés comme

1. *Rev. de dr. p.*, 1906, p. 836.

une coopération passive à la révolte, et peuvent être contrecarrés par le renvoi des déserteurs en vue de leur réintégration dans le service, mais avec garantie d'exemption du chef de cette désertion pure et simple.

La désertion individuelle, sans participation à la sédition, étant une infraction d'un caractère tout particulier, ne pourra nulle part, pas plus qu'en Europe, donner lieu à l'extradition.

Il nous semble exagéré de prétendre que l'insurrection, dans une colonie de culture primitive, ne puisse être un délit politique. Et, par exemple, nous ne voyons pas comment la guerre sainte, qui est le type par excellence d'insurrection coloniale, pourrait être considérée comme un délit de droit commun. La guerre sainte a toutes les apparences de la lutte politique, voire même de la guerre européenne, c'est contre l'envahisseur la lutte d'un peuple qui veut reconquérir son indépendance, et un État étranger ne peut guère considérer les révoltés que comme des belligérants (1).

1. Cependant, on ne saurait considérer comme belligérants les indigènes révoltés qui se seraient organisés dans le but de continuer certaines pratiques repoussées par la morale, telles que la traite d'esclaves. Il faut ici appliquer la théorie proposée par M. Chrétien et adoptée par l'Institut de droit international d'après laquelle : « Il n'y a pas lieu d'attribuer la qualité de belligérants à des révoltés qui, même soumis à la discipline militaire, se seraient organisés pour le pillage ou simplement dans un esprit mercantile. Une grande bande

Nous ne voyons pas non plus, à l'encontre de M. Halot, comment le même acte, de nature commune, peut devenir politique à mesure que la civilisation fait des progrès ; à partir de quel moment cette transformation aura-t-elle lieu ? Comment arriver à distinguer une colonie à civilisation avancée d'une autre colonie dont la civilisation n'est inférieure que de quelques degrés ? Constatant qu'il y a délit politique, nous décidons que le principe de l'asile doit être appliqué.

Mais on invoque un *droit de civilisation* contre les actes de résistance des indigènes. Et d'abord, ce droit existe-t-il ? Il est bien vrai que les peuples coloniaux profitent des bienfaits de la civilisation et qu'ils ont retiré de grands avantages dans la création d'écoles, l'établissement de dispensaires, la suppression de pratiques barbares telles que l'anthropophagie et la traite d'esclaves. Ils ont donc intérêt à recevoir notre civilisation, mais cet intérêt ne peut créer pour eux un devoir de se laisser coloniser, et pour le peuple colonisateur un droit à imposer leurs volontés, d'autant plus que si cet intérêt existe, il n'est pas perçu par le peuple sauvage qui jugera sou-

de forbans qui se serait constituée très régulièrement pour rançonner certaines communes ou certaines provinces ne serait pas un corps belligérant. Il faut supposer que ces révoltés se proposent un but appréciable (tel qu'un changement dans la forme du gouvernement) qu'ils ont l'intention de déposer les armes après l'avoir atteint. »

Voir *Annuaire de l'Institut de Droit international*, 1898, page 88.

vent notre civilisation bien inférieure à la sienne. D'autre part, le but de la colonisation n'est pas de faire bénéficier l'indigène des raffinements, des usages des peuples colonisateurs, mais c'est leur enrichissement : la civilisation n'est qu'une conséquence de la colonisation.

Si le prétendu droit de civilisation permettait l'extradition des indigènes lorsque la colonisation est chose faite, ou en train de s'accomplir, il faudrait décider en bonne logique qu'en vertu de ce même droit l'extradition devrait avoir lieu, dès l'ouverture des hostilités, en raison des actes de légitime défense des indigènes contre le pays qui veut mettre la main sur l'État encore indépendant.

Le défaut de civilisation ne peut pas être pour des peuples même sauvages une cause qui puisse autoriser un peuple plus fort, après leur avoir ravi l'indépendance, à refuser de leur appliquer les usages du droit international. Par sa nature même le droit international est universel et s'étend à tous les rapports internationaux : les principes de ce droit ne doivent donc pas, dans certains cas, être oubliés.

Or le principe de non intervention, dans le rapport de deux États, s'oppose avec la même force, à notre avis, à l'extradition des délinquants politiques, bien que ces derniers soient des indigènes (1).

1. M. Halot reconnaît lui-même qu'il faut appliquer aux indigènes les usages du droit international lorsqu'il dit que « la désertion étant

SECTION III

Délits de presse

L'extradition doit-elle avoir lieu pour délits de presse ? On soutient généralement le contraire et la pratique constante des États est de rejeter toute demande d'extradition fondée sur de pareils délits. Le motif en est que l'on considère cette infraction comme un délit politique. L'assimilation se trouve même formellement écrite dans les constitutions de la Suisse et dans la loi fédérale allemande du 21 juin 1869 (1), et on prétend, qu'en France, l'assimilation existe en droit positif parce que la loi du 29 juillet 1881 soumet à la même procédure que les délits politiques un grand nombre de délits de droit commun commis par la voie de la presse.

Cet argument n'a pas de valeur. Nous avons vu qu'un délit se caractérise par son objet. Le délit de presse ne peut donc être un délit politique, à notre sens, que s'il porte atteinte à des droits spéciaux de l'État, à la sécurité intérieure ou extérieure de la collectivité, à l'ordre politique, ou à l'ordre social, ou

une infraction d'un caractère tout particulier, ne pourra nulle part, pas plus qu'en Europe, donner lieu à extradition ». V. *Rev. de dr. p.*, 1906, p. 836.

1. V. Beauchet, p. 264.

s'il contient des attaques contre l'ordre administratif.

Inversement, les délits de presse lésant des intérêts privés, par exemple, la provocation au meurtre, à l'incendie, au vol ; l'injure et la diffamation envers les particuliers, délits réprimés par les articles 32 et 33 de la loi du 29 juillet 1881 ; l'outrage aux bonnes mœurs, ne sont certainement pas des délits politiques, et ne diffèrent des délits ordinaires que par le mode suivant lequel ils se manifestent.

On ne saurait alléguer du faible degré de criminalité des délits commis par la voie de la presse pour justifier l'exception dont ils bénéficient, puisqu'en ce qui concerne la provocation aux crimes et délits, elle est considérée en droit interne et d'après la loi de 1881, comme un acte de complicité lorsqu'elle a été suivie d'effet, et on peut penser que l'auteur de l'écrit voulait assouvir sa haine, « sans vouloir se donner la peine de participer lui-même à l'action criminelle ». La faveur qui est faite aux auteurs de ces dernières infractions s'explique d'autant moins qu'elles sont très dangereuses en raison de la publicité qu'elles reçoivent. Par exemple, le délit d'outrage aux bonnes mœurs est bien plus redoutable s'il est commis par la voie de la presse, car il peut faire plus de victimes, que s'il est commis par tout autre moyen. Le même raisonnement s'applique à la provocation au crime ; des assassinats ont été commis par des

personnes dont les passions avaient été surexcitées par des lectures (1).

D'ailleurs, nous l'avons vu, si l'on n'extrade pas en matière politique, c'est à cause du principe de non intervention. Or, le principe de non intervention n'empêche évidemment pas l'extradition des auteurs de délits de droit commun ; elle devra donc être accordée pour ces délits commis par la voie de la presse.

Au contraire, nous décidons que l'extradition doit être refusée si l'infraction constitue une atteinte uniquement à l'ordre politique ou social : par exemple, dans le cas d'appel au peuple pour renverser le gouvernement. S'il s'agit d'un acte de provocation à commettre des délits de droit commun dans un but politique ou social, l'extradition doit être refusée, à la condition, bien entendu, qu'il ne s'agisse pas de provocation à un crime grave ou atroce. Dans ces hypothèses, en effet, la provocation peut être envisagée, sinon comme un délit politique, du moins comme un moyen de réaliser une entreprise politique.

Dans tous les cas, l'extradition en raison des délits de diffamation et d'injure envers de simples particuliers (art. 32 et 33 de la loi du 29 juillet 1881), devrait toujours être accordée. Il en serait de même du délit d'outrages aux bonnes mœurs ; nous ne

1. Beauchet, p. 265 ; Weiss, p. 170 ; Bernard, p. 302.

voyons pas, en effet, qu'on puisse le considérer comme un moyen, ni en quoi son auteur peut avoir eu un but politique ; cet acte porte en lui-même son propre but. D'ailleurs la loi des 2 et 4 août 1882, article 2, l'a assimilé à un délit de droit commun, au point de vue des conditions de la poursuite et de la juridiction compétente. L'article 2 est ainsi conçu : « Les complices de ces délits dans les conditions prévues et déterminées par l'article 60 du Code pénal seront punis de la même peine, et la poursuite aura lieu devant le tribunal correctionnel, conformément au droit commun, et suivant les règles édictées par le Code d'instruction criminelle (1). »

SECTION IV

Délits militaires et de la désertion

Les infractions commises par des militaires, non pas aux lois criminelles, mais à la loi militaire, telles que refus d'obéissance, abandon de poste, désertion, etc., sont exceptées de l'extradition. Quels peuvent bien être les motifs de cette exception ? C'est ce que nous allons rechercher et exposer au cours de notre étude sur le délit militaire de désertion.

1. V. Dalloz, 82, 4.105.

Quand y a-t-il désertion ?

Aux termes de l'article 235 du Code de justice militaire, est déclaré déserteur à l'étranger, en temps de paix trois jours, et en temps de guerre un jour après celui de l'absence constatée, tout militaire qui franchit sans autorisation les limites du territoire français, ou qui, hors de France, abandonne le corps auquel il appartient.

La désertion ne se confond pas avec l'absence illégale. Déjà, à Rome, on distinguait deux degrés dans l'absence illégale ; l'un, moins grave appelé *emansio* ; l'autre, plus sévèrement réprimé, qui prenait le nom de *desertio*. Le desertor était celui qui s'était enfui sans esprit de retour ; l'emansor, celui qui s'était absenté pour vagabonder quelque temps, mais avec esprit de retour (1).

Au XVIII^e siècle l'extradition du déserteur était stipulée par la majorité des traités, qu'on appelait plus particulièrement convention de cartel lorsqu'il s'agissait de déserteurs ; telles étaient les conventions conclues entre la France et l'évêque de Bâle du 11 septembre 1739 ; du 7 août 1764 entre la France et la République de Gènes (2) ; du 21 juillet 1767, entre l'Espagne et le Danemark (3) ; du 13 mars 1769

1. Fabreguettes, t. I, p. XXXI : *Del. p. et infract. par la parole et l'écriture.*

2. Martens, I, 115.

3. Martens, I, 459.

entre la France et l'Espagne (1) ; du 16 juin 1782, entre la France et la Sardaigne (2) ; du 31 décembre 1786 entre la France et la Russie ; du 23 juin 1791 entre l'Espagne et les Pays-Bas ; du 21 septembre 1793 entre l'Angleterre et le grand-duché de Bade (3) ; du 5 novembre 1794 entre l'Angleterre et le duché de Brunswick (4).

Et même au début de xix^e siècle la France passa quatre conventions, relatives à l'extradition des déserteurs, le 9 août 1820 avec la Sardaigne (5) ; 2 octobre 1821 avec les Pays-Bas (6) ; le 10 mars 1827 avec la Bavière (7) ; le 25 juillet 1828 avec la Prusse (8).

Sous la monarchie de Juillet, grâce au courant d'idées libérales qui suivit la Révolution de 1830 prévalut le principe contraire, mais seulement en ce qui concerne les déserteurs des armées de terre.

A partir de ce moment, les conventions relatives à la désertion cessèrent d'être appliquées ; le chef de désertion fut exclu des nomenclatures insérées dans les conventions d'extradition, et la France refusa la

1. Martens, I, 245.

2. Martens, II, 42.

3. Martens, V, 487.

4. Martens, V, 620.

5. V. de Clercq, III, p. 238.

6. V. de Clercq, III, p. 276.

7. V. de Clercq, III, p. 435.

8. V. de Clercq, III, p. 498.

remise des déserteurs étrangers réfugiés sur son territoire.

C'est aujourd'hui un principe qu'on n'extrade pas les déserteurs :

L'Institut de droit international propose (1) que « l'extradition ne doit pas s'appliquer à la désertion des militaires, appartenant à l'armée de terre ou de mer, ni aux délits purement militaires ». Le projet de loi voté par le Sénat en 1879 excepte, de même, implicitement de l'extradition, les délits militaires, en décidant dans son article 2 que l'extradition « s'applique aussi aux infractions de droit commun commises par des militaires, marins ou assimilés ». Le projet de loi de 1900 répète la même formule : Article 4 du projet de 1900 : « Ces dispositions (extradition) comprennent aussi les infractions de droit commun commises par des militaires marins ou assimilés. »

Par marins, il faut entendre les militaires de l'armée de mer tels que les soldats d'infanterie de marine, et non les matelots. En effet, si l'on entendait par marins les matelots, on pourrait croire que la désertion des matelots ne serait pas un fait extraditionnel ; or il ne nous est pas permis, malgré le silence de ces textes, de penser que le projet de

1. Seizième résolution du Congrès d'Oxford, ann. 1882, p. 87.

loi ait voulu innover et renoncer aux usages habituels.

Les autres puissances ont adopté le principe de non extradition des déserteurs. Et les seules conventions, en sens contraire actuellement existantes sont :

Celles du 23 décembre 1820 entre la Russie et le Danemark remises en vigueur par les dispositions générales de l'article 2 du traité de Vienne du 30 octobre 1864 et la convention fédérale de cartel du 10 février 1831 entre les divers États de la confédération germanique et l'Autriche qui en faisait alors partie, avec les modifications apportées par les actes du 15 juin 1832 et du 10 septembre 1864 confirmée par l'article 13 du traité de Prague de 1866, ainsi que le règlement d'exécution de la diète fédérale du 26 janvier 1854.

La première convention n'est applicable qu'aux relations entre la Prusse et les territoires annexés par la Prusse en 1866, et le Danemark.

La seconde n'est pas considérée comme obligatoire par la Hongrie, mais serait exécutée par elle en pratique.

Elle ne s'étend pas à l'Alsace-Lorraine. Mais le gouvernement allemand y a remédié. Elle est observée dans la pratique pour les territoires annexés, « vu une entente formelle intervenue à cet égard entre l'empire d'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, en

1880 stipulant l'application du règlement de la diète fédérale du 26 janvier 1854.

L'Espagne a conclu avec le Portugal une convention de cartel (1).

La république de San-Marin a conclu le 26 juin 1894 une convention avec l'Italie.

L'article 26 de cette convention stipule l'arrestation et la remise réciproque des déserteurs de l'armée et de la marine italiennes et des troupes de la République de Saint-Marin, avec armes, chevaux et effets.

Mais on peut dire que cette clause a été édictée dans le but d'empêcher un petit État enclavé de devenir un nid de déserteurs.

La France a bien conclu le 9 novembre 1865 avec la principauté de Monaco une convention aux termes de laquelle (art. 19) le prince de Monaco interdit, moyennant réciprocité au cas échéant, le séjour de ce petit État aux déserteurs de l'armée française.

Mais on ne peut dire que ce soit là un échec direct au principe de la non extradition des déserteurs, car il n'y aura tout au plus qu'expulsion.

Répetons donc que le principe général est qu'on n'extrade pas les déserteurs. Cela, bien entendu, ne veut pas dire qu'on ne les extradera pas pour crimes ou délits de droit commun par eux commis, bien qu'ils

1. V. Machado, L'extradition en Portugal, *J. dr. int.* p., 1906, p. 596.

doivent être jugés par la juridiction exceptionnelle du Conseil de guerre (1). Mais il est entendu que l'extradition ne sera accordée qu'à la condition que le déserteur ne soit jugé que pour le fait de droit commun.

S'il est généralement admis que l'extradition n'a pas lieu du fait de désertion des militaires des armées de terre ou de mer (infanterie de marine), en revanche tous les pays livrent les matelots déserteurs, même ceux qui pratiquent la plus large hospitalité, comme l'Angleterre. Et non seulement on les livre, mais les formalités sont ici considérablement simplifiées ; il suffit que le commandant du bâtiment, ou le consul de la nation dont relève le déserteur s'adresse directement aux autorités locales, qui procèdent aussitôt à l'arrestation. Si les marins ne sont découverts qu'après le départ du navire, ils sont détenus et gardés dans les prisons du pays, à la réquisition et aux frais du consul, jusqu'à ce que cet agent ait trouvé une occasion de les faire partir (2).

1. Arrêt du tribunal fédéral suisse du 22 février 1890, voir Clunet, 1890, p. 475. Voir également un autre arrêt du tribunal fédéral suisse du 14 mai 1904 disant qu'il « importe peu que l'extradition requise ait pour effet de soumettre l'inculpé à la juridiction militaire ». *Semaine judiciaire de Genève*, 1^{er} août 1904 ; *Revue de dr. int. privé*, t. I, p. 388.

2. La procédure à suivre est tracée, en ce qui concerne la France, par l'ordonnance du 7 novembre 1833.

Ce sont les nécessités de la navigation qui ont imposé semblable dérogation au principe de l'asile : si les matelots qui abandonnent le navire le plus souvent par caprice, n'avaient pas à craindre des mesures coercitives, il arriverait qu'un navire pourrait être dans l'impossibilité de continuer sa route et les demeurants pourraient se trouver en grand danger.

L'extradition des marins est consacrée par des clauses insérées, soit dans les traités de commerce et de navigation, soit dans les conventions consulaires.

La plupart des puissances se sont liées ainsi et depuis fort longtemps (Voir l'énumération des conventions dans Beauchet, p. 277). En ce qui concerne des stipulations toutes récentes, citons l'article 12 de la convention consulaire du 2 octobre 1905 entre la Belgique et le Nicaragua (1); l'article 17 de la convention du 27 avril 1908 entre les Pays-Bas et le Japon (2); l'article 13 de la convention du 28 juillet 1907 entre le Japon et la Russie (3).

La règle de l'extradition des marins ne s'applique-t-elle qu'aux déserteurs des navires de guerre, ou doit-elle être étendue aux matelots des navires de commerce ?

Certaines stipulations ne prévoient expressément

1. Martens, *Rec.*, 1902-1908, p. 314.

2. Martens, *R.*, 1902-1908, p. 930.

3. Martens, *R.*, 1902-1908, p. 856

que l'extradition des déserteurs des bâtiments de guerre. En ce qui concerne la France, tel est l'article 9 de la convention du 23 février 1853 avec les Etats-Unis de l'Amérique du Nord.

Cependant, quelques traités stipulent formellement la remise des déserteurs des navires de commerce. On peut citer notamment l'article 10 du traité de navigation du 30 décembre 1881 entre la France et les Royaumes de Suède et de Norvège (1), prorogé par la convention du 13 janvier 1892; et la déclaration du 8 novembre 1872 entre la France et l'Italie, fixant l'interprétation à donner à l'article 14 de la convention consulaire franco-italienne du 26 juillet 1862 concernant les déserteurs de la marine (2).

Malgré le petit nombre de stipulations expresses touchant l'extradition des déserteurs des navires de commerce, il est d'un usage général d'autoriser leur remise. Ce qui se justifie, comme pour les déserteurs des navires de guerre par l'intérêt commun résultant des nécessités spéciales de la navigation, et des inconvénients auxquels s'exposerait un navire en reprenant la mer avec un équipage insuffisant.

On peut ajouter que ces matelots s'étant volontairement embarqués, en désertant se rendent coupables du viol de leur engagement.

1. De Clercq, XIII, 225.

2. De Clercq, XIX, 333.

Lorsque nous disons qu'on extrade les matelots, il faut entendre les matelots embarqués, c'est-à-dire faisant partie de l'équipage d'un navire lancé. Si le matelot est caserné à terre, ou même s'il est caserné sur un bâtiment ne naviguant plus, son extradition à notre avis est impossible, les raisons de grande utilité qui militent en faveur de la remise des matelots disparaissant. Il faut donc, au moment de la désertion, qu'il y ait un navire susceptible de naviguer, que ce navire possède un équipage, et que le déserteur en fasse partie.

En notre sens, un jugement prononcé par la Cour suprême des États-Unis contre un marin russe (1). Le 20 avril 1900 le matelot Alexandroff avait déserté un navire en construction. Arrêté à New-York sur réquisition du vice-consul de Russie, la Cour de district annula son arrestation en se basant sur ce que le navire étant inachevé n'était pas encore un bâtiment de guerre russe, et que Alexandroff ne faisait pas partie de son équipage, puisque le navire n'avait pas d'équipage au sens ordinaire. Ce jugement fut confirmé par la Cour d'appel.

Sans doute la Cour suprême annula la décision des premiers juges et renvoya l'affaire à une autre Cour de district qui déclara l'extradition justifiée, mais en se basant sur les raisons de fait que le navire

1. Voir *Revue maritime et coloniale* année 1903, p. 529.

était achevé et lancé, qu'il possédait un équipage, et qu'Alexandroff en faisait partie. Ce qui encore, par *a contrario*, confirme notre thèse.

Quels peuvent bien être les motifs de la règle de la non extradition des soldats déserteurs ?

A) Nous ne pensons pas que ce soit, comme on pourrait le croire, parce que le délit de désertion est puni de peines plus ou moins graves suivant les législations des différents pays, très sévères dans les uns, légères dans les autres, car il n'est pas nécessaire, pour que l'extradition soit possible, qu'il y ait équilibre parfait entre les peines édictées pour le même fait dans les législations ; la concordance est suffisante lorsque le fait est punissable, d'après les textes des nations qui veulent les soumettre à l'extradition. Etant donné que toutes les législations punissent cette infraction, le quantum de la pénalité est indifférent en matière d'extradition.

B) Ce n'est pas non plus parce que le délit militaire de désertion suppose une perversité, moins grande chez son auteur que le délit de droit commun. Sans doute, il est bien vrai que celui qui cherche à se soustraire au service militaire commet une infraction beaucoup moins immorale que le voleur ou le faussaire, mais cette absence d'immoralité est insuffisante à justifier la pratique actuelle, puisque les lois de tous les pays prévoient et répri-

ment ce délit, ce qui rend l'extradition possible.

C) C'est donc dans un autre ordre d'idées qu'il faut chercher les motifs de la règle de non extradition. Or on les découvre facilement lorsqu'on sait que l'extradition pour délits de droit commun est exigée par l'intérêt universel, l'intérêt privé des individus : c'est en outre la conséquence d'un droit et d'un devoir. Au contraire, la désertion ne lèse pas les intérêts privés ; il n'y a pas atteinte à la morale publique ; le déserteur n'a pas violé le droit d'autrui, le pays de refuge n'est donc pas intéressé à extraditer, d'autant plus que la présence du déserteur sur son territoire n'est pas un danger. « Le mobile du délit n'existe plus du moment que le déserteur a réussi à se soustraire au fardeau du service militaire, et par suite, il n'y a pas à redouter une récidive dans l'État de refuge (1). »

On nous objectera peut-être que si la désertion ne porte pas atteinte aux intérêts privés, elle porte tout de même atteinte à l'intérêt public d'un État, ce qui est parfaitement vrai, et que par conséquent l'extradition devrait avoir lieu, car elle n'est pas seulement fondée sur l'intérêt d'un État quelconque considéré isolément, mais sur la mutualité de secours que se promettent d'une manière générale les nations pour la répression des délits qui portent atteinte à leur sécurité.

1. Beauchet, p. 271, n° 456.

Cette objection ne pourrait pas nous arrêter, car d'une manière générale, il y a absence de solidarité de nation à nation. Sous le régime de la paix armée qui est celui de l'Europe, aucun État n'est poussé à contribuer à la défense des institutions militaires d'un État voisin, qui peut devenir son ennemi, et le combattre par la suite.

La vraie base de la non extradition des déserteurs c'est donc l'idée d'absence de solidarité.

Les États ont très bien perçu qu'il n'y avait pas d'utilité à extraditer les déserteurs et c'est pour cela qu'ils ne les livrent pas. La meilleure preuve, c'est que dans les cas où leur intérêt l'exige, ils n'hésitent pas à les remettre. Ainsi, en ce qui concerne les déserteurs des bâtiments de la marine, leur extradition s'opère couramment : les nécessités spéciales de la navigation donnent naissance à un intérêt commun ; et les États ont perçu cet intérêt commun.

C'est ainsi que, par intérêt, la France a conclu avec le prince de Monaco l'engagement de fermer moyennant réciprocité, le territoire aux déserteurs de l'armée française (9 novembre 1865) (1).

De même, aux termes de la convention commerciale de Tientsin entre la France et la Chine du 25 avril 1886 : « Le consul français doit livrer les Chinois déserteurs qui se réfugient dans des maisons

1. Voir de Clercq, IX, p. 407.

ou des barques appartenant à des Français ou protégés français ou dans les concessions françaises (1). »

En 1891, le conseil de guerre de Hanoï a condamné un caporal et huit soldats déserteurs ; le caporal fut condamné à mort ; les autres à des peines sévères (2). Ces derniers étaient allés offrir leurs services aux autorités chinoises qui les avaient remis entre les mains des autorités militaires françaises. La France accepta leur remise parce que, dans l'État non pacifié, où se trouvait le Tonkin à cette époque, cette désertion en masse, servant d'exemple pouvait en entraîner d'autres à sa suite, et nuire à l'expédition coloniale ; c'est donc ici par suite d'un intérêt évident que la France dérogea à la pratique.

Par conséquent, lorsqu'il y a utilité évidente à extraditer les déserteurs, les États n'hésitent pas un instant. Or cet intérêt ne se manifestant qu'à titre d'exception, le refus de livrer est d'un usage très répandu. Mais si l'on n'extrade pas, ce n'est pas par suite d'un motif juridique comme celui qui préside au principe de non extradition des délinquants politiques, à savoir : le principe de non intervention.

En tous cas, la pratique suivie en France à l'égard des déserteurs est suffisamment justifiée par l'avantage que nous avons, étant donné le petit nombre de nos déserteurs comparé à celui des armées voisines,

1. Voir de Clercq, XVII, p. 164, article 17.

2. Voir *Journal de droit international privé*, 1819, p. 133.

et surtout par l'intérêt du recrutement de notre légion étrangère.

Les légionnaires, à chaque instant combattent pour la France dans les campagnes coloniales. Les services de ces déserteurs sont donc très appréciables ; les attaques dont notre légion est l'objet actuellement de la part de la presse allemande, en sont la meilleure preuve (1).

Si la non extradition des déserteurs nous apparaît, en principe, non comme une règle de droit, mais comme un usage, une faculté, il y a néanmoins un cas où l'extradition du déserteur ne doit pas pouvoir s'effectuer ; c'est le cas où le fugitif abandonne son régiment dans le but de combattre sous un nouveau pavillon. La pratique contraire est difficilement concevable ; il nous paraît inadmissible de livrer l'Alsacien-Lorrain, qui désertant par patriotisme veut combattre pour la France.

Cette opinion nous semble très soutenable, car outre qu'elle répond aux exigences de la raison, elle s'était déjà imposée en France, dans la pratique, il y a plus d'un siècle, bien qu'à cette époque, il existât des traités d'extradition du fait de désertion : il suffit pour s'en convaincre de se rapporter aux différents décrets qui ont présidé à la formation de la légion étrangère. En effet, celui du 20 avril 1792 est ainsi conçu :

1. Voir l'étude de M. Louis Rolland, dans la *Revue de droit public*, t. 28, année 1908, page 695 et s.

« La nation française adopte d'avance tous les étrangers, qui abjurant la cause de ses ennemis, viendront se ranger sous ses drapeaux et consacrer leurs efforts à la défense de la liberté ; elle favorisera même, par tous les moyens qui sont en son pouvoir, leur installation en France. »

Sans doute, le 2 décembre 1793, la Convention rendit un nouveau décret « défendant d'admettre dans les rangs des troupes françaises des déserteurs étrangers », mais c'est parce qu'il y avait trop d'engagements d'étrangers.

En 1815, Louis XVIII crée la légion royale étrangère, comptant 2.450 hommes, pour la plupart « vagabonds allemands qu'il s'agissait de moraliser ».

En 1831, Louis-Philippe prononça la dissolution de cette légion, mais la reconstitua quelques mois plus tard en formant « une légion composée d'étrangers qui ne pourront être employés que hors du royaume (1) ».

On voit, par cet exposé, qu'il est difficile d'admettre qu'un pays livre ceux qui viennent lui offrir leurs services ; mais hors ce cas, répétons-le, il n'y a pas de motifs juridiques qui interdisent à un État de promettre, dans ses traités, l'extradition des déserteurs, s'il pense y trouver son intérêt.

1. Voir l'exposé des motifs de la loi du 9 mars 1831 (séance de la Chambre des députés du 4 mars 1831, *Moniteur* du 5 mars).

Envisageons maintenant la question de délits de droit commun unis par les liens de la connexité au délit de désertion. Que faut-il décider, par exemple, pour le cas d'emport d'effets militaires par le déserteur? Sans tenir compte de la désertion, ne pourrait-on l'extrader et le juger du fait de vol? On peut évidemment concevoir la désertion sans le vol, et le vol sans la désertion.

Les opinions sont partagées :

D'après le Code de justice militaire, l'indivisibilité du délit de désertion et d'emport d'effets militaires n'est pas irréductible puisque l'article 245 contient la disposition suivante :

Article 245 : Est puni de six mois à un an d'emprisonnement tout militaire :

1° Qui acquitté du fait *de désertion*, ne représente pas le cheval qu'il aurait emmené ou les armes ou effets qu'il auraient emportés.

Si l'on peut poursuivre le délinquant pour vol d'effets militaires, concomitant à la désertion, alors que la désertion disparaît, c'est donc qu'en réalité il y a deux délits, qui malgré leur simultanéité peuvent être envisagés séparément, si l'on s'en tient aux textes du Code de justice militaire.

D'autre part notre administration est flottante sur ce point. Tantôt elle considère que la circonstance d'emport d'effets militaires ne peut être détachée du délit de désertion.

Ainsi : dans l'affaire Jérôme, un soldat français avait déserté avec armes et bagages ; l'Allemagne avait remis d'office le déserteur aux autorités françaises ; la France lui rendit sa liberté sous prétexte d'extradition déguisée, puisqu'il s'agissait du délit militaire de désertion. Mais on aurait pu arguer de la circonstance de vol d'effets, délit susceptible d'extradition : or cette circonstance ne fut pas même relevée (*V. J. de dr. int.*, 1887, p. 565).

Tantôt, au contraire, l'administration distingue le délit de vol d'effets militaires de celui de désertion.

Ainsi le déserteur Blanchard, du 69^e régiment d'infanterie, fut condamné pour désertion « à l'étranger en temps de paix, avec emport d'effets, à trois ans de travaux publics (1) ».

Une autre fois, en 1888, un artilleur français nommé Bernard, déserta en Suisse. La France demanda son extradition pour le délit de droit commun d'emport d'effets et de cheval, car l'artilleur s'était enfui avec sa monture. Et l'extradition fut accordée par la Suisse, sous la réserve expresse et formelle que Bernard ne serait ni poursuivi ni puni en France du chef de désertion, mais uniquement du chef de vol, délit de droit commun (2).

Quant à nous, nous refuserons l'extradition du fait

1. Voir *Clunet*, 1885, p. 434.

2. Voir *Clunet*, 1889, p. 272.

d'emport d'effets. Le déserteur ne les emporte pas pour voler, mais c'est pour lui un moyen de désertier, parce qu'en général il n'a pas d'autres effets. Nous ne voyons donc pas, au point de vue de l'extradition, les raisons de séparer les deux délits. Notons d'ailleurs que le pays requérant éprouve rarement un préjudice à cet égard, car il est d'usage pour le pays de refuge de restituer au gouvernement de l'armée du déserteur les effets dont il se trouve nanti, ainsi que ses armes et équipements.

Cet usage est consacré par maintes conventions spéciales. En ce qui concerne la France, citons les accords conclus en 1858 avec le duché de Bade (1); avec le Luxembourg (2); avec la Prusse (3); et en 1891, avec l'Italie (4).

SECTION V

Espionnage et trahison

La trahison se distingue de l'espionnage. L'espionnage apparaît comme la préparation de la trahison. Il y a tout d'abord des recherches, des investigations; ensuite il y a des soustractions, des livraisons, des

1. V. de Clercq, VII, 442.

2. De Clercq, VII, 411.

3. De Clercq, VII, 412.

4. De Clercq, XIX, 104.

communications. L'espion recherche des documents, le traître livre ces documents. Ces crimes sont prévus, dans notre droit positif, et punis par les articles 75, 80, 81, 82 et 83 du Code pénal et la loi du 18 avril 1886.

Ajoutons que la loi du 8 avril 1893, édictée dans un intérêt de sécurité publique, dans le but de prévenir les crimes d'espionnage et de trahison, permet aux autorités de constater la présence sur le territoire français, d'une catégorie importante d'étrangers et de les suivre dans leurs pérégrinations. D'autre part, les règlements du ministère de la Guerre interdisent aux entrepreneurs de travaux militaires d'employer des étrangers.

La principale espèce de trahison, c'est la *prise d'armes* contre la Patrie, crime réprimé par l'article 75 du Code pénal ainsi conçu : « Tout Français qui aura porté les armes contre la France sera puni de mort (1). » L'article 75 ne distingue pas entre le Français qui prend les armes à l'intérieur, pour soutenir l'étranger qui combat sur nos frontières, et celui qui se rend à l'extérieur sous les drapeaux ennemis.

Le Français pris les *armes à la main* est, bien qu'il ne soit pas *militaire*, soumis à la loi martiale, étant donné que les articles 63 et 64 du Code de justice

1. La peine à appliquer, comme pour tous les crimes contre la sûreté intérieure de l'État, est celle de la déportation dans une enceinte fortifiée.

militaire décident qu'au cas de guerre déclarée les individus, même non militaires, qui se sont rendus coupables des faits prévus par les articles 75, 80 à 82 seront justiciables des conseils de guerre.

L'extradition ne doit pas avoir lieu pour les faits d'espionnage, trahison, port d'armes contre la patrie (1). Ce n'est pas que nous prétendions nous appuyer ici sur le principe de non intervention, car nous ne voyons pas comment le traître peut se trouver en état de légitime défense.

Nous ne prétendons pas non plus qu'il y ait moins de perversité dans l'acte du traître que dans tout autre crime de droit commun. Et il y a bien une tendance dans le droit positif français à retirer la trahison des faits punissables de peines politiques, car le projet de loi voté en 1895 à la Chambre, et en première délibération au Sénat en 1898 (2), infligeait au traître la peine de mort.

Mais ce sont à peu près les mêmes motifs qui mettent obstacle à l'extradition des déserteurs, qui nous empêchent de nous prononcer en faveur de l'extradition des traîtres.

1. L'article 3 du projet de loi espagnol sur l'extradition admet cependant l'extradition pour délits contre la sûreté extérieure de l'État requérant.

2. V. *J. Off.*, ann. n° 182 au procès-verbal de la séance du 11 juillet 1898.

Supposons que le traître se soit réfugié dans l'État qui profite de ses services : ce dernier ne peut évidemment le livrer puisqu'il a le droit d'accueillir ses services ; les faits et gestes du traître ne sont donc pas pour lui des crimes ; et il serait invraisemblable qu'un État livre celui qui a travaillé pour lui.

Le problème est plus délicat si le traître s'est réfugié sur le territoire d'un État tiers. L'usage est néanmoins de ne pas extradier, car l'État de refuge se rend très bien compte, que sous le régime de la paix armée qui est celui des peuples modernes, il n'y a pas lieu de contribuer à la défense des institutions militaires d'une nation qui peut être amenée à le combattre par la suite.

Les machinations, intelligences, correspondances avec les puissances étrangères, sont d'autres moyens de trahison réprimés par les articles 76, 77, 78 et 79.

L'article 76 vise le cas où des conspirateurs cherchent à provoquer la guerre par des machinations entretenues avec des puissances étrangères. D'après cet article, il n'est pas nécessaire que les puissances soient ennemies, il suffit qu'elles soient *étrangères*, fussent-elles même des puissances alliées.

Les articles 77 et 78 visent le cas où ces machinations ou intelligences ont été entretenues avec des ennemis de l'État, ce qui suppose des nations avec lesquelles la guerre est déclarée.

L'article 79 réprime les machinations dirigées contre les alliés de la France.

La loi du 18 avril 1886, complétant les articles 81, 82, 83 du Code pénal, atteint et réprime, par les pénalités qu'elle édicte, non seulement la livraison de tout document secret intéressant la défense du territoire, mais encore la simple tentative de livraison, et les faits d'espionnage proprement dits, tels que levées de plans de fortifications, ou opérations de topographie (1).

On excepte également de l'extradition les délits de droit commun qui ont été des moyens de réalisation de la trahison : tels sont les vols de documents intéressant la défense nationale, suivis de la tradition à l'étranger de ces documents.

C'est ainsi que l'Autriche a refusé à l'Italie l'extradition du matelot italien Pozzi qui avait volé à la marine de Venise des plans de défense de cette ville, bien que l'Italie promît de ne le juger que pour le détournement de document, délit de droit commun (2).

En revanche, en 1905, la Belgique a accordé à la France l'extradition du fait de vol de documents intéressant la sûreté de l'État, du soldat Marius Pel-

1. Un projet de loi a été voté le 8 juin 1898 sur l'espionnage. Voir rapport de M. Morellet, au Sénat, *J. Off.*, annexe, n° 182, au procès-verbal de la séance du 11 juillet 1898.

2. *J. de dr. int. priv.*, 1905, p. 1174.

lisnier, du 58^e régiment de ligne en garnison à Avignon, qui avait vendu à un agent d'espionnage divers documents pour une somme de 15.000 francs et s'était réfugié en Belgique (1).

1. *Revue pénitentiaire*, juin 1905, p. 297.

Vu, le 23 mai 1911,
Le Doyen

E. BINET

Vu : le président de la thèse,
Nancy, le 15 mai 1911,

CHRÉTIEN

Vu et permis d'imprimer :
Nancy, le 27 mai 1911,
Le Recteur de l'Académie,

CH. ADAM

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

- ALVAREZ. — Le droit international américain, 1 vol. 1909.
- ANTOINE. — Etude sur le projet de loi d'extradition, dans
Rev. crit. de législ. et de jurisp., 1879, p. 281 et 314.
- BAR (VON). — Zur Lehre von der Auslieferung. Stuttgart,
1883.
- BEAUCHET. — Traité de l'extradition. Paris, 1899.
- BERNARD. — Traité théorique et pratique de l'extradition,
1890, 2^e éd., 2 vol.
- BILLOT. — Traité de l'extradition, 1874.
- BLONDEL. — Monographie alphabétique de l'extradition,
1874.
- BOMBOY ET GIBRIN. — Traité pratique de l'extradition, 1886.
- BIRON ET CHALMERS. — The law and practice of extradition,
1904.
- BLUNTSCHLI. — Le droit international codifié (trad. Lardy),
1895, 5^e édition, art. 394 et s.
- BROCHER. — Etude sur les conflits de la législation en ma-
tière de droit pénal, dans Rev. de dr. int., 1875,
p. 22 et 169.
- BRUSA. — Le délit politique et l'extradition, dans Rev. de
dr. int., 1882, p. 403.
- Del delitto politico optrin rapocon la estradi-
zione, dans Annuario delle scienze giuridiche, so-
ciale et politiche, t. II, p. 87, 1881.
- CALVO. — Le droit international théorique et pratique,
5^e édition, 1896.

- CASTEIL. — Procédure et conséquences de l'extradition, 1885.
- CHAVEGRIN. — Etude sur l'extradition en Autriche, dans Bulletin de la Société de législat. comp., XVII, 1886, p. 256.
- CHRÉTIEN(A). — Principes de droit international public, 1893.
— De la souveraineté. Cours de doctorat, 1907-1908.
— Annuaire de l'Institut de droit internat., 1898, p. 88.
- CURET. — Des délits politiques au point de vue de l'extradition, dans France judiciaire, 1881-1882, p. 453.
- DELOURNE. — Principes généraux du droit en matière criminelle, 1882.
- DESPAGNET. — Cours de droit international public, 4^e édition, 1910.
- DEVIGNE. — Notes sur le droit d'asile en général, dans Rev. de dr. int., 1870, p. 191 et suite.
- DIENA. — Les délits anarchistes et l'extradition, dans Rev. génér. de droit int. public, 1895, p. 306 et suite.
— Des réclamations de l'extradé devant l'autorité judiciaire de l'Etat requérant, dans Rev. génér. du dr. int. public, XII, 1905, p. 536, et 1909, p. 57.
- ESPERSON. — La estradizione nel pogetto del nuovo codice di procedura penale, 1906.
- FAUSTIN-HÉLIE. — Traité de l'instruction criminelle, 2^e édit., 1866.
- FÉRAUD-GIRAUD. — De l'extradition. Aix, 1891.
- FIGE. — Traité de droit pénal international et de l'extradition (trad. Antoine), 1880, 2 v.
- GARRAUD. — Traité théorique et pratique du droit pénal français, 2^e édit., 1898-1899, voir notamment, t. I, n^{os} 180 et s.
- GOROSTARZU (H. de). — De l'extradition, 1887.
- GROSCH. — Das deutsche Auslieferungsrecht und die Rechtshilfe in Strafsacheu, 1902.
- GRIVAZ. — L'extradition et les délits politiques, 1894.

- HALOT. — De l'application aux colonies des traités d'extradition, dans *Rev. de dr. public*, t. II, 1906, p. 27.
- HEFTER ET BERGSON. — Le droit international de l'Europe, 1883, 4^e édition ; voir notamment paragraphe 63 et s.
- HOLTZENDORFF (Von). — Die Auslieferung der Verbrecher, und das Asylrecht. Berlin, 1881.
- HORNUNG. — Note sur l'extradition, en particulier pour cause de réicide, dans *Annuaire de l'Institut*, 1880, p. 262, et dans *Rev. de dr. int.*, XI, 1879.
- HOSSENS. — Nichtauslieferung politischer Verbrecher, dans *Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung*, 1881, p. 1043.
- KEYSSNER. — De l'extradition pour crimes soi-disant politiques, d'après le traité russo-prussien, dans *J. de d. int. pr.*, 1885, p. 17.
- KLUIT. — *Dissertatio de deditione profugorum*, 1829.
- LACONITA. — De l'extradition, dans *Bull. de la S. gén. des prisons*, t. 5, p. 372.
- LAMMASCH. — Le droit d'extradition appliqué aux délits politiques (trad. Weiss et Louis Lucas), 1885.
- Auslieferungspflicht und Asylrecht. Leipzig, 1887.
- Situation légale de l'extradé vis-à-vis des tribunaux de l'État requérant, dans *Rev. de dr. int.*, 1888, p. 36.
- LEBOUCQ. — Étude sur le projet de loi français de 1900 relatif à l'extradition, dans *J. de dr. int. pr.*, pages 69 et 284, année 1901, t. 28.
- LISTZ (von). — Sind gleiche Grundsätze des internationalen Strafrechtes anzutreiben, dans la *Zeitschrift für das gesammte Strafrechtswissenschaft*, t. 2, p. 50.
- LOEVENFELD. — Voir même revue, p. 46, an. 1885.
- LOUIS-LUCAS. — Du principe de la non extradition, 1893.

- MANFREDINI. — Estraterritorialità del diritto penale, dans Archivio Giuridico, X, 1872, p. 153.
- MARSILLE. — La extradicion aute el Derecho international. Madrid, 1896.
- MARTENS (F. de). — Traité de droit international (trad. Léo), 3 vol., 1883-1887, voir notamment t. 3, § 91 et suite.
— Lettre sur l'extradition pour délits politiques, dans Rev. de dr. int., 1879, p. 520.
- METTGENBERG. — Die Atlantatsklausel in deutschen Auslieferungrecht, an. 1906.
- MOCATELLI. — Delitti politici e gli attentati anarchici in materia die estradizione, dans Revista penale, t. 49, p. 356 et s.
- NAST. — Cours de droit criminel. Nancy.
- OLIVI. — Délits commis à l'étranger, dans Rev. de dr. int., 1889, p. 37.
- ORTOLAN. — Éléments de droit pénal, 4^e édition, 1875.
- PE DE ARROS. — Étude sur l'extradition des malfaiteurs, dans Revue Pratique, 1881, p. 385 et s. ; 1882 p. 5 et s. ; p. 293 et s. ; p. 508 et s.
- PIÉDELIÈVRE. — Précis de droit int. public, 1894-1895, voir t. 1, nos 231 et s.
- PRADIÉ-FŒDÉRÉ. — Traité de droit international public.
— De l'extradition des étrangers auteurs d'attentats contre la personne des chefs d'Etat, dans France judiciaire, an. 1888; p. 19.
- PRINS. — De quelques idées modernes en matière d'extradition, dans Rev. de dr. int., XI, 1879, p. 80 et s.
- RENAULT. — Des crimes politiques en matière d'extradition, dans J. du dr. int. pr., 1881-1882, p. 70.
— La jurisprudence française en matière de droit international, dans Rev. de dr. int., XIV, 1882, p. 308.
- RICCI. — Des effets de l'extradition, thèse, 1886.
- ROGUIN. — Le droit d'asile en Suisse et la non extradition

- desin coupés de délits politiques, dans J. du dr. int. priv., année 1881, p. 285.
- ROLIN. — Les infractions politiques, dans Rev. de dr. int., 1883, p. 147.
- L'extradition, dans Rev. de dr. int., 1887, p. 545.
- Rapport à l'Institut, dans Rev. de dr. int., 1892, p. 526.
- La répression des attentats anarchistes, dans Revue de droit international, 1894, t. XXVI, p. 126.
- ROSZKOWSKI. — De l'asile et de l'extradition. Varsovie, 1882.
- SARIPOLOS. — Note sur l'extradition pour délits politiques, dans Rev. de dr. int., 1879, p. 524.
- SERMENT. — Rapport sur la question de l'extradition des criminels politiques au Congrès de Berne, 1880.
- SCHWARTZENBACH. — Das materielle Auslieferungsrecht der Schweiz, 1902.
- SERUZIER. — Examen du projet de loi sur l'extradition, 1880.
- SOLDAN. — L'extradition des criminels politiques, dans Rev. gén. du droit, de la législation, de la jurisprudence, page 512, an. 1882.
- SIMÉON. — Développement historique du droit d'extradition en Russie, 1901.
- STIEGLITZ (de). — Étude sur l'extradition (trad. de Mikor), 1883.
- TEICHMANN. — Les délits politiques, le régicide et l'extradition, dans Rev. de dr. int., 1879, p. 475.
- TREBUTIEN. — Cours de droit criminel.
- VAZELLES (de). — Étude sur l'extradition, 1877.
- WEISS. — Étude sur les conditions de l'extradition 1880.
- VIGNE. — Notice sur le droit d'asile, dans Rev. de dr. int., 1870, p. 191.
- VINCENT ET PENAUD. — Dictionnaire de dr. int. privé, 1887, 1889, 3 vol. Voir Extradition.

WALSY MERINO. — La extradición y el procedimiento judicial en España, 1905.

ZORILLA. — Estudio sobre la extradición y los delitos políticos, 1888.

Périodiques.

Annuaire de l'Institut de droit international.

Annuaire de législation étrangère.

Belgique judiciaire.

Bulletin de la Société de législation comparée.

Bulletin de la Société générale des prisons.

Bulletin de l'Union internationale de droit pénal.

France judiciaire.

Journal du droit criminel.

Journal du droit international privé, ou Clunet. Voir tables générales, t. III, p. 285 et 827, Extradition, et voir tables annuelles.

Journal le Droit.

Journal officiel.

Revue critique.

Revue de droit français et étranger.

Revue de droit international et de législation comparée.

Revue générale de droit international public.

Revue générale du droit.

Revue de droit international privé.

Revue de droit pénal international.

DALLOZ, répertoire, v^o Extradition, Délits politiques.

Recueils

KIRCHNER. — Traités d'extradition, jusqu'en 1883.

CLERCQ (de) ;

MARTENS (de) ;

DESCAMPS ET RENAULT, pour tous autres traités et documents.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	5
CHAPITRE PREMIER. — Nature et fondement du droit d'extradition.	12
CHAPITRE II. — L'extradition des délinquants politi- ques dans l'histoire	39
CHAPITRE III. — Recherche du fondement juridique du principe de non extradition.	73
CHAPITRE IV. — Définition du délit politique.	96
CHAPITRE V. — De l'extradition et des délits de droit commun mélangés d'éléments politiques . . .	118
CHAPITRE VI. — Voies et moyens garantissant l'obser- vation du principe de l'asile politique . . .	162
APPENDICE.	179
<i>Section I.</i> — Délits sociaux	179
<i>Section II.</i> — Insurrection coloniale	201
<i>Section III.</i> — Délits de presse.	206
<i>Section IV.</i> — Délits militaires.	209
<i>Section V.</i> — Espionnage et trahison.	227

